



Sturing in de Wmo-praktijk

■ Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo

drs. Ferry Wester en dr. Martha van Biene,
m.m.v. dr. Margriet Braun en drs. Inge Scheijmans

Colofon

Redactie: drs. Ferry Wester, dr. Martha van Biene, m.m.v. dr. Margriet Braun
en drs. Inge Scheijmans

Eindredactie: MOVISIE

Omslagfoto: Hollandse Hoogte/ Siebe Swart

Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & Illusie

Drukwerk: Libertas

ISBN: 978-90-8869-099-0

Bestellen of downloaden via www.movisie.nl of www.wmowerkplaatsen.nl

© 2013

Alles uit deze uitgave mag, mits bronvermelding, worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt.

Juli 2013

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS. De Wmo-werkplaatsen zijn regionale samenwerkingsverbanden van hogescholen, zorg- en welzijnsinstellingen en gemeenten. Zij zijn in 2009 opgericht om de noodzakelijke vernieuwingen in zorg en welzijn tot stand te brengen en beroepskrachten te scholen. De activiteiten omvatten het ontwerpen, uitvoeren en evalueren van activiteiten, interventies en methodieken, gericht op de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie is beschikbaar via www.wmowerkplaatsen.nl.

De kennisproducten van de Wmo-werkplaatsen worden uitgegeven en beheerd door MOVISIE.

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vijf actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, participatie en actief burgerschap, sociale zorg, huiselijk en seksueel geweld en gebiedsgericht werken. Onze ambitie is het realiseren van een krachtige samenleving waarin burgers zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



**Hanzehogeschool
Groningen**
University of Applied Sciences



Sturing in de Wmo-praktijk

- Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo

drs. Ferry Wester en dr. Martha van Biene,
m.m.v. dr. Margriet Braun en drs. Inge Scheijmans

Inhoudsopgave

■ Inleiding	4
Ferry Wester	
■ Hoofdstuk 1: Onderzoek naar sturing onder de Wmo	7
Ferry Wester	
■ Hoofdstuk 2: Modellen van sturing	9
Ferry Wester	
2.1 Drie sturingsopvattingen	9
2.2 Governancemodellen	16
2.3 Gemeentelijke regie	20
2.4 Regie in de beleidscyclus	25
■ Hoofdstuk 3: Sturing volgens de Wmo	29
Ferry Wester	
3.1 De sturingsfilosofie van de Wmo	29
3.2 Wmo: andere wijze van sturing?	33
■ Hoofdstuk 4: Sturing in de Wmo-praktijken	36
Ferry Wester	
■ Hoofdstuk 5: Activerend Huisbezoek (Groningen)	37
Ferry Wester	
5.1 Het project	37
5.2 Van initiatief tot Wmo-project	37
5.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen	39
■ Hoofdstuk 6: Het Sleutelteam (Hengelo)	43
Margriet Braun	
6.1 Het project	43
6.2 Van initiatief tot Wmo-project	43
6.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen	44
■ Hoofdstuk 7: Sociaal Makelaarschap (Utrecht)	49
Inge Scheijmans	
7.1 Het project	49
7.2 Van initiatief tot Wmo-project	49
7.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen	50
7.4 Opmerkingen achteraf	53

■ Hoofdstuk 8: Netwerk Welzijn Versterkt (Peel en Maas)	54
Martha van Biene	
8.1 Wonen, welzijn en zorg in Peel en Maas, een historische analyse	54
8.2 Ontwikkelwerkplaatsen Netwerk Welzijn Versterkt	57
8.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen	61
8.4 Sterke punten	65
■ Hoofdstuk 9: Sturing in de diverse Wmo-werkplaatsen: onderzoeksuitkomsten	67
Ferry Wester	
9.1 Typering van de gemeentelijke sturing	68
9.2 Participatie van burgers	73
9.3 De Wmo en de sturingspraktijk	73
9.4 Conclusies en aanbevelingen	74
9.5 Reflectie	78
9.6 De ideale sturing	80
■ Hoofdstuk 10: Sturen met betekenis	82
Martha van Biene	
10.1 Inleiding	82
10.2 Governance-ordeningsprincipes	84
10.3 Participatie in perspectief	85
10.3.1 Vormen van burgerparticipatie	85
10.3.2 Consulteren van burgers	86
10.3.3 Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid	87
10.4 Reflectieve praktijken	88
10.5 Nieuwe netwerklogica als sturingsstijl	91
10.5.1 Ontwikkelen betekenisgestuurde beleidsvorming	91
10.5.2 Toelaten van ambivalentie	94
10.5.3 Horizontalisering, samen meer begrijpen	95
10.6 Governance-handelingskader Wmo	98
10.7 Tot slot	101
■ Literatuur	102
■ Over de auteurs	107

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) kent maatschappelijke en bestuurlijke doelen. *Maatschappelijke doelen* zijn: bevorderen van de redzaamheid van burgers, vergroten van participatie en versterken van sociale samenhang. *Bestuurlijke doelen* zijn: betere afstemming en samenhang in beleidsvorming en -uitvoering, grotere doelmatigheid en doeltreffendheid en burgers meer betrekken bij het beleid, waarmee zij meer invloed kunnen krijgen. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de doelstelling van de Wmo. Participatie is in feite onderdeel van zowel de maatschappelijke doelen als de bestuurlijke doelen. De Wmo wil bevorderen dat mensen meer participeren, al dan niet met ondersteuning uit hun omgeving. Anderzijds wil de Wmo bevorderen dat burgers actie-ver participeren bij beleidsvorming en evaluatie van de uitvoering van beleid.

De Wmo vraagt om integraal beleid, dat over grenzen durft heen te stappen. Dat betekent meer samenwerking. Aan de andere kant sluit de Wmo concurrentie bepaald niet uit.

De uitvoering van de wet ligt bij de gemeente. Daarbij krijgt de gemeente veel vrijheid om zelf het beleid in te richten, want de Wmo is opgezet als een kaderwet. Wél dient de gemeente uitvoering te geven aan de hierboven genoemde doelen. De Wmo nodigt gemeenten nadrukkelijk uit burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid te betrekken, niet alleen door hen bij de voorbereiding van het beleid te betrekken maar ook door hen de mogelijkheid te gunnen voorstellen voor het beleid te doen. Organisaties en burgers worden geacht mee te doen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dat vergt van gemeenten een vorm van sturing die deze partijen actief betreft en die gekenschetst kan worden als *governance*.

Governance is een vorm van sturing die zich richt op het organiseren van samenwerking tussen betrokken organisaties en burgers rond een bepaald onderwerp of beleidsterrein (Nederland, Huygen en Boutelier, 2009, p. 10). Juist die samenwerking is op Wmo-terrein belangrijk. Voor een definitie van governance sluiten we aan bij de definitie van het Verwey-Jonker Instituut: *governance is de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing* (Nederland et al., 2009, p. 46). In deze definitie staat de samenwerking voorop: de overheid doet het niet alleen, maar samen met andere partijen.

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op het begrip governance. De term 'regie' wordt veel gehanteerd in relatie tot governance én tot de Wmo, we gaan daarom ook in op het thema regie.

In het Stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl (2010) is één van de hoofdthema's de relatie tussen de opdrachtgevende gemeente en de opdrachtnemende welzijnsorganisatie. Het programma streeft naar een vorm van sturing, waarbij wordt uitgegaan van

een duidelijke visie en een maatschappelijke agenda waar burgers en maatschappelijke organisaties bij zijn betrokken. Een agenda die leidt tot duidelijke doelen en afspraken over te bereiken maatschappelijke effecten tussen gemeente en uitvoerende organisaties. Ook hier is sturing een belangrijk thema. Bij de drie decentralisaties van jeugdzorg, begeleiding AWBZ naar Wmo en Wet werken naar vermogen is de regie van de gemeente eveneens een belangrijk thema in het proces van transitie en transformatie. Er komt veel op de gemeenten af en het is voor hen de kunst om in al die nieuwe processen grip te houden op de regie. Dat wordt door het Rijk in feite van hen verwacht.

Onderzoek Wmo-werkplaatsen

Vier Wmo-werkplaatsen – Groningen-Drenthe, Nijmegen, Twente en Utrecht – hebben verkennend onderzoek verricht naar de wijze van sturing door de betrokken gemeenten en de bestuurlijke relatie tussen de gemeenten en betrokken organisaties. De Wmo-werkplaats Groningen-Drenthe leverde de onderzoeksopzet. Deze verkenning richtte zich op de concrete praktijk van de projecten die in de Wmo-werkplaatsen ontwikkeld en uitgevoerd zijn. Belangrijk daarbij was de vraag of het in de praktijk lukt om in de sturing verbinding te maken met de uitgangspunten van de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl. De onderzoeken hebben geleid tot een viertal onderzoeksrapporten (Wester, 2012; Langenbarg en Scheijmans (2011); Berendsen (2012); Braun en Holsbrink (2013)).

Over dit boek

De voorliggende publicatie is gebaseerd op de genoemde onderzoeken naar gemeentelijke sturing van vier Wmo-werkplaatsen. We hebben het boek geschreven voor professionals en beleidsmedewerkers van instellingen en gemeenten die op enigerlei wijze zijn betrokken bij de aansturing van het Wmo-beleid. Dit boek is ook bestemd voor studenten van hogescholen die geïnteresseerd zijn in de relatie tussen de sturende gemeente en uitvoerende instellingen.

Leeswijzer

Dit boek doet aan de ene kant verslag van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd, aan de andere kant gaan we in op een aantal aspecten van sturing. Dat betekent dat de stijl in de verschillende hoofdstukken varieert.

In hoofdstuk 1 beschrijven we het doel en de vraagstelling van het onderzoek en de onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 2 gaat in op bestuursmodellen, governance en regie, hoofdstuk 3 behandelt de sturingsfilosofie van de Wmo, hoofdstuk 4 tot en met 8 bevat een beschrijving van een aantal praktijkcasussen, waarin vanuit de Wmo-werkplaats een project wordt beschreven, inclusief de sturingsrelatie. Hoofdstuk 9 vat de bevindingen uit de verkennende onderzoeken van de Wmo-werkplaatsen samen. De sturingsrelatie wordt getypeerd in termen van sturings- en governancemodellen. Ook wordt de

sturing geduid vanuit het regieperspectief. Hoofdstuk 10 sluit af met een reflectieve beschouwing over governance en de Wmo, bespreekt een nieuwe manier van sturen in netwerken en bouwt daarbij voort op de bevindingen van de in hoofdstuk 8 beschreven casus van de gemeente Peel en Maas.

Dank

We bedanken een ieder die een bijdrage leverde aan de onderzoeken en de totstandkoming van dit boek: de gemeenten en organisaties die een inblik gaven in de wijze waarop er wordt gestuurd en de onderzoekers die zorgden voor de verschillende deelonderzoeken.

We bedanken Theo Roes en Rik Kwekkeboom, die als kritische meelezers de werkversies van de publicatie van zinvol commentaar voorzagen. Zij kunnen hun bijdrage aan dit boek herkennen.

Onderzoek naar sturing onder de Wmo

Ferry Wester

Zoals in de inleiding is aangegeven, verrichtten de Wmo-werkplaatsen onderzoek naar de bestuurlijke relatie tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Deze verkenning richtte zich op de concrete praktijk van de projecten die in de Wmo-werkplaatsen ontwikkeld en uitgevoerd zijn.

Doel en vraagstelling

Doel

We wilden door middel van onderzoek zicht krijgen op de wijze van sturing en de bestuurlijke relatie tussen gemeente en andere betrokken partijen in de Wmo-praktijken. Uitgangspunt daarbij vormde de Wmo-doelstelling: meedenken, meedoen, meebeslissen en meewerken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het vormgeven en uitvoeren van beleid ten behoeve van het bevorderen van participatie.

Vraagstelling

We zochten antwoorden op de volgende vragen:

1. Hoe geven de gemeenten vorm aan de sturingsrelatie met de verschillende actoren, burgers, partijen en organisaties die de projecten uitvoeren in het kader van de Wmo-werkplaatsen?
2. Zijn burgers betrokken bij de projecten in de fase van beleidsvoorbereiding, bij de uitvoering en later bij de afronding, en hoe dan?
3. Hoe past de sturingsrelatie in het door de Wmo beoogde sturingsmodel?
4. In dit kader wordt aandacht besteed aan de vraag of het volgens betrokken partijen in de praktijk beter kan en moet.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek omvat een exploratie van de manier waarop de gemeenten de sturingsrelaties vormgeven. Het onderzoek focuste vooral op de sturing van de aan de Wmo-werkplaatsen gekoppelde projecten. Het is een beperkte verkenning die indicaties wil vinden voor de wijze van sturing.

Allereerst is gekeken naar diverse vormen van overheidssturing. We hebben op basis van de literatuur drie sturingsopvattingen onderscheiden: government, New Public Management en governance. De laatste, governance, is nader uitgewerkt volgens de benadering van het Verwey-Jonker Instituut (zie hoofdstuk 2). Daarnaast zijn als aanvulling daarop verschillende regierollen onderscheiden. Deze sturingsmodellen zijn gebruikt om de sturingsrelatie in de betrokken gemeente te beschrijven.

Vervolgens is de situatie bij de betrokken gemeenten in kaart gebracht door middel

van raadpleging van de gemeentelijke beleidsplannen en interviews met sleutelinformatanten, zoals beleidsambtenaren en managers/professionals van de organisaties die de projecten uitvoerden. Aan de hand van de gegevens van de betrokken gemeenten en organisaties is nagegaan in hoeverre de onderscheiden modellen in de praktijk voorkomen.

Vier van de zes werkplaatsen, Groningen-Drenthe, Nijmegen, Twente en Utrecht, hebben een governance-onderzoek uitgevoerd:

- in Groningen is de sturing verkend bij de vijf projecten in vier gemeenten die in de Wmo-werkplaats meededen volgens bovenstaande vaagstelling;
- in Utrecht is dat eveneens gebeurd, bij vier projecten in de drie gemeenten die meededen in de Wmo-werkplaats;
- in Nijmegen zijn vijf projecten in vier gemeenten onderzocht, volgens een iets afwijkende vraagstelling;
- in Twente is de sturing bij één project beschreven.

De onderzoeksbevindingen zijn in de vorm van casebeschrijvingen terug te vinden in de hoofdstukken 4 tot en met 8, hoofdstuk 9 geeft een samenvatting van de onderzoeksuitkomsten van de vier werkplaatsonderzoeken. Daarbij is gebruikt gemaakt van de bevindingen zoals die bij de casebeschrijvingen gepresenteerd zijn, maar ook van de onderzoeksuitkomsten die in de afzonderlijke onderzoeksrapporten zijn beschreven.

De onderzoeksuitkomsten per Wmo-werkplaats zijn terug te vinden in de reeds genoemde afzonderlijke deelrapportages die achter in dit boek vermeld staan bij Geraadpleegde Literatuur. Met name de praktijk in de gemeente Peel en Maas leverde de basis voor het slothoofdstuk over sturen met betekenis.

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van een aantal sturingsmodellen zoals die in de bestuurskundige literatuur voorkomen. Daarna gaan we verder in op specifieke vormen van governance. Vervolgens behandelen we regie, een vorm van sturen die met name bij governance veel voorkomt. We sluiten dit hoofdstuk af met de beleidscyclus en de rol van de gemeente en andere partijen daarin. De vraagstelling van het onderzoek en de analyse van de gegevens zijn opgehangen aan de hier beschreven sturingsmodellen.

2.1 Drie sturingsmodellen

In de laatste dertig jaar is er het een en ander veranderd in de sturingsfilosofie van de overheid. In de loop van de jaren treedt een geleidelijke verschuiving op van de klassieke overheidssturing of government via New Public Management naar governance.

In de zoektocht naar deze begrippen in de literatuur en op internet vinden we veel verschillende definities. Veelal betreft het globale beschrijvingen van werkwijze, manier van sturing en de kenmerken ervan. Daarbij vormen government en governance twee uitersten van een spectrum: government aan de hiërarchische, verticale kant en governance aan de horizontale kant. New Public Management staat daar tussenin.

Hierna geven we een samenvattend overzicht, waarin de verschillende sturingsmodellen op een rij zijn gezet. Vervolgens gaan we in op de benaderingen.

Figuur 1 - Sturingsmodellen in schema

	Government	NPM	Governance
Uitgangspunt	de overheid is 'de baas', zij stelt de regels	bedrijfsmatige overheid	relaties en wederzijdse afhankelijkheden
Rol gemeente en relatie	dirigent, regelgever, controleur; verticale hiërarchische relatie	bepalende opdrachtgever, marktmeester; verticale hiërarchische relatie	wisselende rollen, afhankelijk van de fase in het proces: regievoerder, onderhandelaar, facilitator; horizontale relaties met gelijkwaardige partners
Kenmerken	overheid besluit eenzijdig en voert ook uit, draagt dat soms op aan derden	scheiding besluitvorming en uitvoering; focus op marktdenken	besluitvorming als continu proces waarin partijen zich kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden
Instrumenten	wet- en regelgeving, financiële instrumenten	uitbesteden; contracten	middelen die partijen kunnen inzetten om besluitvorming te beïnvloeden; samenwerken; convenanten
Voorwaarden voor effectiviteit	duidelijkheid in regelgeving	heldere opdracht en productspecificatie; monitoring van de uitvoering	bevorderen samenwerking; benutten van aanwezige kennis bij alle partijen; legitimeren besluitvorming en wegnemen strategische en informatieve onzekerheden door zo vroeg mogelijk betrekken van alle partijen
In welke situatie	duidelijkheid over maatschappelijk probleem en de aanpak daarvan	duidelijkheid over maatschappelijk probleem; partijen zijn het eens over de ingebrachte kennis, normatieve maatstaven, oplossingsrichtingen en de aanpak	onduidelijkheid wat precies het probleem is; partijen zijn het niet eens over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen

Bron: Rijnkels, Jansen, Robbe, Van Alkemade, Van Grinsven (2010), *Sturing van welzijn. Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren* (MOVISIE, Utrecht). We hebben het schema voor onze doeleinden aangepast.

Government: overheid bepaalt

De overheid geeft haar sturende rol vooral gestalte door middel van wet- en regelgeving. De overheid is dirigent, bepaalt en stelt normen en controleert. Burgers en organisaties dienen zich te houden aan de door de overheid gestelde regels. Kortom: een hiërarchische, verticale wijze van sturing. De overheid is de enige bepalende partij, met een sterke focus op de interne organisatie van het overheidsapparaat waar de beleidsvoorbereiding en -uitvoering plaats vinden. Bij de uitvoering van projecten bemoeit de overheid zich met de planning en bepaalt wat er gaat gebeuren. Overheidsdiensten zijn vaak uitvoerder of de overheid verstrekt de opdracht aan (markt)partijen die haar plannen uitvoeren (bijvoorbeeld weg- en waterbouwopdrachten). De relatie met de uitvoerders is hiërarchisch. Instellingen worden gesubsidieerd om hun activiteiten uit te voeren als dat past in het overheidsbeleid. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw poogde de overheid de burger via inspraakprocedures een stem te geven bij belangrijke beslissingen. We zagen dit vooral terug in de ruimtelijke ordening en bij gebiedsontwikkeling. In de loop van de tijd is het karakter van deze inspraak sterk veranderd (Coenen, Van de Peppel en Woltjer, 2001).

Hoewel de klassieke overheidssturing als sturingsconcept op z'n retour is, zijn er veel overheidstaken waarin de klassieke wijze van sturing nog dominant is. Denk bijvoorbeeld aan taken als belastingheffing, rechtspraak, politie en ordehandhaving (Klijn, 2008). Maar, zoals aangegeven, de klassieke overheidssturing, government, voldoet in veel gevallen niet meer. Beleidsvraagstukken zijn complexer geworden en de oplossing daarvan vindt plaats in een netwerk van actoren. De overheid raakt afhankelijker van andere uitvoerende partijen en hun expertise.

Maatschappelijke sector: subsidiëring

In de maatschappelijke sector worden activiteiten en instellingen die deze activiteiten uitvoeren veelal gesubsidieerd. De financiering is doorgaans inputgericht (huisvesting, personeel, activiteiten). De overheid bepaalt welke activiteiten zij wil subsidiëren. Instellingen zijn relatief vrij om binnen de grenzen van hun jaarplan de middelen naar eigen goeddunken te besteden. Aan de andere kant kunnen gemeenten soms ook heel directief zijn.

New Public Management

Voor de beschrijving van New Public Management maken we gebruik van de publicatie *Sturing van Welzijn. Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren* (MOVISIE, 2010).

In de jaren tachtig komt het New Public Management (verder te noemen NPM) op. Deze benadering ontstaat in de Angelsaksische wereld met als doel vernieuwing van de overheid. Uitgangspunt is een bedrijfsmatige overheid die burgers en instellingen klantgericht benadert. De overheid wordt gezien als een bedrijf dat producten en diensten levert. Die bedrijfsmatige overheid maakt gebruik van sturingstechnieken uit het bedrijfsleven. In tegenstelling tot government is het een vorm van outputsturing die

zich richt op resultaat, bedrijfsmatig werken, publiek ondernemerschap, concurrentie en klantgerichtheid - begrippen die ons sinds het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw vertrouwd in de oren klinken. NPM is, zeker in het begin van de ontwikkeling, vooral gericht op de interne organisatie van de overheid. Externe relaties worden meer gekenmerkt door eenduidigheid en relationele hiërarchie (Klijn, p. 13, 2008).

NPM leidt tot een scheiding van beleid en uitvoering. Het marktdenken wordt vertrekpunt van handelen: effectiviteit, efficiency, prestatie-indicatoren en sturing op output worden belangrijke ijkpunten. Concurrentie wordt gezien als een middel om partijen scherp te houden, zodat zij voor een zo laag mogelijke prijs een zo goed mogelijk product leveren. Uitvoerende publieke diensten worden meer op afstand gezet, meer of minder verzelfstandigd en uitbesteed. Diverse overheidsorganisaties worden geprivatiseerd. NPM was in eerste instantie een manier van denken om de uitvoering, het overheidshandelen op een marktgerichte manier onder controle te krijgen, maar in het verlengde ervan ontstond een golf van privatiseringen.

Het NPM-denken doet vanaf de jaren negentig ook z'n intrede in gesubsidieerde sectoren als onderwijs, zorg en welzijn. Een voorbeeld van NPM op Wmo-terrein is de aanbesteding door gemeenten van de thuiszorg toen deze onder de Wmo kwam te vallen.

Contract en verantwoording als beleidsinstrument

Het accent komt meer te liggen op uitvoering door derden en het aangaan van overeenkomsten met de uitvoerende partijen, vaak na een aanbesteding. Hoewel een contract een gelijkwaardige, horizontale relatie veronderstelt tussen de partijen die het contract sluiten, blijft het toch gaan om een verticale relatie: de opdrachtgevende overheid blijft de partij die eisen stelt aan de opdrachtnemer. Voorbeelden van dergelijke eisen: de opdrachtnemer moet producten of diensten op een bepaalde manier aanbieden, volgens bepaalde vooraf opgestelde prestatie-indicatoren en binnen een bepaalde termijn. Dit wordt vastgelegd in een contract.

Dit betekent dat er vooraf een duidelijk beeld moet zijn van het uiteindelijk op te leveren resultaat, ofwel een duidelijke productspecificatie. Opdrachtgevende overheid en opdrachtnemende uitvoerder zijn het van tevoren eens over het probleem dat wordt aangepakt, de gekozen oplossingsrichting en de aanpak. De gedachte is dat er anders geen heldere opdracht verstrekt én aangenomen kan worden.

Het eindresultaat van de opdracht is afhankelijk van de inspanningen van de uitvoerende partij en dient conform de gemaakte afspraken te zijn. De uitvoerder moet zich verantwoorden voor zijn geleverde diensten. Dit heeft tot een verantwoordingscultuur geleid waarbij in een brede sector alle handelingen werden beschreven en verantwoord. Dit leidde tot veel ontevredenheid over de verantwoordingscultuur en het vele papierwerk dat ermee gemoeid was. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in een uitgebreid advies gewezen op de grenzen van deze verantwoordingscultuur en een pleidooi gehouden voor het versterken van de professionele verantwoordelijkheid en de professionele ruimte (WRR, 2004).

Maatschappelijke sector: Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF)

In de maatschappelijke sector doet NPM in de negentiger jaren van de vorige eeuw zijn intrede. Er komt meer aandacht voor zakelijkheid, producten en diensten in plaats van activiteiten. De subsidiëring verschuift van de input naar de output (prestatiesubsidie). De beleidsmatige insteek verschuift langzaam van een beheersmatige benadering, gericht op prestaties en integrale kostprijs, naar een meer beleidsinhoudelijke insteek, gericht op resultaat en effect. De praktijk is echter weerbarstig. Directe output is veel gemakkelijker te meten dan effecten. Er ontstaat gaandeweg behoefte aan een duidelijke omschrijving van producten die welzijnsorganisaties bieden. Zo werkt WILL (Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal) met een nogal gedetailleerd productenboek zonder dat dit is gerelateerd aan resultaatmeting. Vanwege dat laatste ontstond TRILL (Transparante Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk), dat de te leveren diensten wél koppelt aan het beoogde resultaat en effect.

Aan het begin van het millennium kwam Beleidsgestuurde Contractfinanciering (verder te noemen BCF) in de belangstelling. BCF is een methode die de subsidierelatie tussen lokale overheden en maatschappelijke organisaties vormgeeft. De subsidieovereenkomst van BCF staat tussen de traditionele subsidie en het contract in: er is een overeenkomst maar die houdt wél een subsidiebeschikking in. Kort samengevat werkt BCF als volgt: de lokale overheid stelt haar beleid vast, bij voorkeur zo concreet mogelijk en op basis van de behoeften in de samenleving; daarna formuleert de overheid een opdracht aan één of meerdere maatschappelijke ondernemingen, die een offerte opstellen; overheid en instelling sluiten vervolgens een overeenkomst, waarna de overheid op basis van de overeenkomst een subsidiebeschikking afgeeft.

In geval van een aanbesteding zijn er meerdere organisaties die een offerte indienen. Het gaat bij voorkeur om het bereiken van maatschappelijke effecten, als oplossing van problemen die in het gemeentelijke beleid zijn gedefinieerd. In de evaluatiefase van het beleidsproces zou het daar om moeten gaan. In de praktijk blijkt men echter niet veel verder te komen dan sturen op prestaties en output. Veel gemeenten hebben moeite om hun beleid in duidelijke en concrete doelen te formuleren die aan het eind van het proces evalueerbaar zijn.

Governance

Wat is governance?

Er zijn veel definities van governance. ‘Corporate governance’ is de Engelse term voor ondernemingsbestuur. In de bedrijfskunde gebruikt men de term om aan te duiden hoe een onderneming goed, efficiënt en verantwoord geleid moet worden. Het omvat vooral ook de relatie met belangrijke belanghebbenden van de onderneming, zoals aandeelhouders en werknemers. Het gaat vaak om ‘good governance’: goed en fatsoenlijk bestuur van een onderneming. Om dat te bereiken kunnen bedrijven codes afspreken om tot goed bestuur te komen. Een bekend voorbeeld is de code-Tabaksblad, de Nederlandse corporate governancecode. Dit is een gedragscode voor beursgenoteerde bedrijven met als doel onder andere verbeterde transparantie in de jaarrekening en een betere verantwoording naar de raad van commissarissen. Veel branches sluiten tegenwoordig een governancecode, waarin regels voor goed bestuur en het toezicht daarop worden vastgelegd. Dat betreft niet alleen meer beursgenoteerde bedrijven, maar ook bijvoorbeeld woningcorporaties en instellingen op het gebied van zorg en welzijn. Vier onderling samenhangende elementen komen hierbij steeds terug: toezicht, verantwoording afleggen, sturing en beheersing.

Governance in de publieke sfeer

Ook in de publieke sfeer van de overheid duikt de term governance op. Er is steeds meer sprake van bestuur gericht op samenwerking, waarbij andere actoren dan de overheid deelnemen aan de beleidsvorming. Dit heeft alles te maken met het feit dat veel beleidsvraagstukken complex zijn: er zijn veel verschillende actoren bij betrokken en die actoren zijn het vaak oneens over de aard van het probleem en de gewenste oplossing (Klijn, 2008). Die verschillende actoren hebben verschillende belangen en beschikken vaak over productiecapaciteit en kennis over de mogelijke oplossingen. De aanpak van dit soort vraagstukken vindt dus plaats in netwerken van actoren, waarbij samenwerking tussen actoren belangrijk is. De overheid kan de complexe vraagstukken waar zij voor staat niet eenzijdig en alleen oplossen en dat zou tegenwoordig ook te veel weerstand oproepen bij burgers en professionals. Neem bijvoorbeeld een project als de beoogde aanleg van een tram in de stad Groningen. Hierbij zijn veel actoren betrokken: de gemeente, de burgers (draagvlak, veiligheid en bereikbaarheid), grote en kleine organisaties die er belang bij hebben dat ze aan een tramlijn liggen (onder andere het Universitair Medisch Centrum Groningen, de universiteit, winkeliers), de provincie en omliggende gemeenten (die ook bediend worden door de regiotram), projectontwikkelaars die de technische middelen hebben om de trambaan aan te leggen. Hiermee is het aantal genoemde partijen ongetwijfeld nog niet compleet. Tact en geduld zijn een vereiste om al die partijen op één lijn te krijgen. De nadruk ligt vooral ook op het besturen van de processen, niet alleen op sturen op het resultaat. Kenmerkend voor die processen

is dat ze complex zijn en een horizontaal karakter hebben¹.

Governance in de publieke sfeer heeft te maken met de groeiende verwevenheid tussen overheid en samenleving en een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid, markt en samenleving (Nederland et al., 2009).

Van government naar governance

De overgang van de klassieke overheidssturing (government) naar vormen van netwerksturing wordt vaak aangeduid als een proces van *government naar governance*. Zoals we al schreven, kenmerkt government zich door wet- en regelgeving of eenzijdige beleidsmaatregelen. In de governancebenadering verschuift de aandacht naar horizontale sturing van netwerken, dat wil zeggen sturing van patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, zoals overheden, maatschappelijke organisaties, samenwerkingsverbanden, burgers en hun vertegenwoordigers (Klijn, 2008). New Public Management (NPM) biedt evenmin een oplossing voor de aanpak van complexe beleidsvraagstukken. NPM veronderstelt immers dat duidelijk is wat het probleem precies inhoudt en dat er overeenstemming is tussen betrokken partijen over de aanpak. Dat is bij complexe vraagstukken juist niet het geval. Verschillende partijen benaderen het probleem vanuit verschillende zienswijzen en vanuit uiteenlopende kennis en ervaring. Er is een wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen, waardoor er geen sprake meer is van een verticale sturingsrelatie. De rol van de overheid is niet meer die van de autoriteit, de dirigent, maar veel eerder die van regisseur.

De term *regisseur* verdient hier enige toelichting. In de bestuurskundige literatuur wordt het begrip op diverse manieren gedefinieerd. Regie kan worden opgevat als een - vaak horizontale - sturingsvorm, gericht op het organiseren van afstemming tussen de betrokken actoren (private en publieke organisaties en burgers). De definitie van governance als een sturingsmodel dat gericht is op de organisatie van de samenwerking staat dicht bij deze opvatting van regie. 'Regisseur' is daarmee bij uitstek de rol die de overheid in de governancebenadering speelt. We gaan hier in paragraaf 2.3 verder op in. Eerst bespreken we de governancemodellen.

¹ Dergelijke complexe projecten zijn langdurig en daardoor kwetsbaar voor externe ontwikkelingen. De economische recessie en de bezuinigingsdruk leidden ertoe dat de financiering van het tramproject onder druk kwam te staan, met als gevolg dat het project is afgeblazen en er voor een minder dure oplossing is gekozen.

2.2 Governancemodellen

Het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelde een aantal governancemodellen aan de hand van een viertal elementen (Nederland et al., 2009, p. 23 e.v.):

1. Scenario van het gemeentelijk beleid;
2. De sturingsrol van de gemeente;
3. Het netwerk waarin de beleidsvorming zich afspeelt en dat dus ook als kennisbron fungeert;
4. De mate van burgerparticipatie.

De samenstellende elementen van governancemodellen

1. Scenario van het gemeentelijk beleid: het gaat hier om wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het Wmo-beleid en de uitvoering daarvan; de visie van de gemeente op de verdeling van verantwoordelijkheid, zoals die blijkt uit de doelstelling van het Wmo-beleid, speelt hierbij een grote rol. Er worden drie scenario's onderscheiden. Ten eerste: de gemeente aan het roer. Er is sprake van een zich krachtig opstellende gemeente die de verantwoordelijkheid heeft en die zorgt voor de kwetsbare burgers. Ten tweede: de individuele burger is verantwoordelijk, deze kan zelf allerlei arrangementen kiezen. Ten derde: de verantwoordelijkheid ligt meer bij de *civil society*, ofwel de burger en zijn verbanden. De eigen kracht van de burgers en de onderlinge steun staat hier voorop, alsmede de samenwerking tussen burger en maatschappelijke organisaties. De gemeente beweegt zich tussen het beschermen van kwetsbare burgers en het bevorderen van vitaliteit en elkaar helpen.
2. De sturingsrol van de gemeente: de gemeente speelt verschillende rollen, van strak naar meer vrijheid latend:
 - Dirigent en regelaar: een sterk sturende gemeente met ambtenaren die vertrouwen op eigen deskundigheid.
 - Regisseur: de overheid stelt eigen doelen en oplossingsrichtingen vast en stuurt vervolgens het particulier initiatief aan op het leveren van diensten en het aanpakken van oplossingen. De overheid kent de maatschappelijke behoeften en rekent uitvoerende organisaties af op resultaten.
 - Onderhandelaar: de overheid streeft naar een win-winsituatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief, profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt tot stand in interactie tussen actoren. De overheid stelt wel doelen, maar die kunnen tijdens het proces verschuiven.
 - Bemiddelaar: het gaat de overheid er slechts om dat er een oplossing komt en niet om de inhoud daarvan. De maatschappelijke organisaties zijn zelf verantwoordelijk bij het oplossen van problemen. De overheid legt verbanden als partijen daar zelf niet toe in staat zijn en heft blokkades op die belemmerend werken voor partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen. In geval van vraag-

- sturing neemt de overheid deze rol op zich.
- Marktmeester: de overheid bepaalt, maar legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij marktpartijen.
3. Kennisbron/netwerktipe: de herkomst van de kennis waar het beleid op voortbouwt. Bepalend daarvoor is de manier waarop in netwerken wordt samengewerkt:
- Bij netwerken voor beleidsvorming speelt de sturing zich af binnen de gemeentelijke structuur, vooral de ambtenarij.
 - Bij sturing in netwerken voor dienstverlening en beleidsvoering valt de ketenbenadering te herkennen. Belangrijke partijen zijn naast ambtenaren ook professionals van deelnemende partijen.
 - In governance-netwerken gaat het erom vanuit een gemeenschappelijke probleemvinding te komen tot het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Naast professionals van samenwerkende organisaties zijn burgers hier ook een belangrijke partij.
4. Burgerparticipatie: de mate waarin burgers zijn betrokken bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. In oplopende graad van betrokkenheid:
- Geïnformeerd worden: de burger wordt hooguit geïnformeerd over voorgenomen beleidsplannen.
 - Adviseren: de burger kan ook adviseren via geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals een Wmo-raad.
 - Geraadpleegd worden: burgers zijn via inspraakorganen van verschillende organisaties betrokken.
 - Coproductie/meebeslissen: burgers brengen hun kennis in het proces van beleidsvoering in.
 - Zelfbestuur: burgers bepalen hier zelf wat nodig is en wat er gedaan moet worden.

Op basis van deze vier ingrediënten worden vijf governancemodellen onderscheiden (Nederland et al., 2009) en die lichten we hierna toe.

Vijf governancemodellen

Het gaat in de governancemodellen om ideaaltypen. In de praktijk kunnen ze gemengd voorkomen. Dit zijn de vijf modellen:

1. Integrale beleidssturing

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid alleen en speelt een sturende, regelende rol, gericht op meer samenwerking in beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten en afdelingen. In dit sturingsmodel speelt de samenwerking zich alleen af tussen ambtenaren van de verschillende gemeentelijke afdelingen. De kennis die gebruikt wordt ligt bij de ambtenaren en vooral bij het samenbrengen van de (verkokerde) kennis van de verschillende afdelingen. Burgers zijn via geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals de Wmo-raad betrokken en zij hebben een adviserende rol. Dit model staat niet ver af van

de traditionelere vormen van overheidssturing en kunnen we beschouwen als een vorm van klassieke overheidssturing of government. Gezien vanuit het governance-perspectief ligt de *meerwaarde* in de toegenomen samenhang in de beleidsontwikkeling en de grotere transparantie voor de burgers.

2. Expertsturing

In dit model vindt samenwerking plaats tussen gemeente en maatschappelijke of private partijen rond een specifiek vraagstuk. Evenals bij integrale beleidssturing geldt hier het scenario: 'de gemeente is verantwoordelijk', met het verschil dat zij verantwoordelijkheid legt bij de experts van de uitvoerende partijen. De lokale overheid heeft hier de rol van regelaar en dirigent, vanuit het principe 'wie betaalt, bepaalt'. Dit model vertoont grote gelijkenis met het NPM-model. De expertkennis is kennisbron voor het beleid. De burger is nauwelijks betrokken en wordt hooguit geïnformeerd. De *meerwaarde* van dit model, vanuit governanceperspectief gezien, ligt in het kunnen beschikken over specialistische expertkennis.

3. Netwerksturing en ketensturing

De gemeente heeft ook hier de verantwoordelijkheid. Als regisseur is de gemeente gericht op het verbinden van de partners in de uitvoering en stuurt zij het netwerk van dienstverlenende organisaties aan. Bij ketensturing ligt het accent op netwerken van dienstverlening en beleidsuitvoering, waarin professionals van maatschappelijke organisaties met elkaar samenwerken met als doel het realiseren van een keten van voorzieningen. De kennis van de professionals van de uitvoerende instellingen is de basis van het beleid. De burgers worden via de inspraakorganen van de verschillende organisaties bij de ketensturing betrokken, zij worden geraadpleegd. De *meerwaarde* van dit model ligt in de stroomlijning die op een bepaald terrein ontstaat, wat de effectiviteit van beleid ten goede komt. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties en burgers iets meer betrokken bij het beleid.

We plaatsen een kanttekening bij de door Nederland et al. (2009) gehanteerde term 'ketensturing': bij ketens gaat het om sequentiële betrokkenheid van uitvoerende organisaties, die opeenvolgende handelingen uitvoeren in de keten. In feite gaat het hier veelal om netwerken, waar nog geen sprake is van een keten van handelingen en diensten. Vandaar dat we liever kiezen voor de term 'netwerksturing'.

4. Frontlijnsturing

Bij frontlijnsturing komt het beleid in interactie tussen de verschillende actoren tot stand. Naast de regierol heeft de gemeente hier vooral ook de rol van onderhandelaar, want burgers en professionals brengen hun signalen van problemen en kansen in. De overheid stelt wel prioriteiten als de bewaker van het algemeen belang, andere partijen doen dat vanuit deelbelangen. In feite ligt het zwaartepunt bij frontlijnsturing bij de uitvoerders, die in overleg met elkaar en de gemeente problemen en vraagstukken aanpakken.

Overheid, burgers en professionals werken met elkaar samen in een netwerk rond het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Het beleid maakt gebruik van de kennis van zowel professionals als burgers. Burgers en hun sociale verbanden, de civil society, staan hier centraal. De inbreng van de burgers is hier *meebeslissen en meewerken*. De *meerwaarde* is het benutten van de kracht van betrokken partijen.

5. Vraagsturing

De gemeente heeft een bemiddelende rol tussen diverse partijen, zoals burgers en maatschappelijke organisaties. De overheid stimuleert de burger om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het accent ligt hier op de behoeften, vragen en bijdragen van de burgers. Er ontstaan samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke afdelingen, burgers en een of meer maatschappelijke organisaties rond bepaalde onderwerpen. De burger als individu heeft de verantwoordelijkheid (het scenario 'stuurman van je eigen leven'). De ervaringskennis van de burgers is een belangrijke bron voor beleidvorming. De *meerwaarde* van vraagsturing is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen.

Governancetypen ondergebracht in een schema

Hieronder zijn de beschreven modellen in een schematisch overzicht ondergebracht. Bij de modellen 'integrale overheidssturing' en 'expertsturing' zijn tussen haakjes de verwante sturingsmodellen government (klassieke overheidssturing) en NPM genoemd.

Integrale overheidssturing is vergelijkbaar met government, het verschil tussen beide is dat er bij de eerste samenwerking tussen ambtelijke afdelingen is. Expertsturing is vergelijkbaar met NPM, maar in het eerste geval is er meer samenwerking tussen de gemeente en private partijen rond een specifiek vraagstuk.

Figuur 2 - Governancemodellen

Sturingsmodellen	Scenario	Rol overheid	Kennisbron	Burgerparticipatie
Integrale beleidssturing (government)	gemeente verantwoordelijk	regelaar	ambtenaren, onderlinge samenwerking	adviseren
Expert/marktsturing (NPM)	gemeente aan het roer, maar legt verantwoordelijkheid bij experts, uitvoerende organisaties	regelaar, opdrachtgever marktmeester	experts, uitvoerende 'marktpartijen'	informerend
Netwerksturing/ketensturing	gemeente verantwoordelijk	regisseur	professionals	raadplegen
Frontlijnsturing	burger en professionals verantwoordelijk	onderhandelaar	burgers en professionals	coproductie/meebeslissen
Vraagsturing	individuele burger verantwoordelijk	bemiddelaar	burgers	zelfbestuur

In de typische governancemodellen netwerk/keten-, frontlijn- en vraagsturing is de rol van de overheid vooral die van regisseur, onderhandelaar en bemiddelaar. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de regierol van de gemeente.

2.3 Gemeentelijke regie

De Wmo heeft de regierol expliciet toegekend aan de gemeente (zie ook hoofdstuk 3). Die regierol geldt voor het brede terrein van de Wmo, dat nog verbreed wordt door de drie decentralisaties (jeugdzorg, AWBZ en Wet werken naar vermogen), die dit decennium zullen worden doorgevoerd. Overigens, gemeenten hebben natuurlijk al langer regietaken op terreinen als zorg, welzijn en veiligheid, maar de Wmo is de eerste wet waarin deze regiefunctie is vastgelegd. Hoe dan ook: het terrein waarop de gemeente de regie gaat voeren wordt breder. Daarmee wordt het interessant om 'regie' in onze beschouwing te betrekken.

In de vorige paragraaf gaven we al aan dat de rol van de overheid verschuift van autoriteit/regelaar/dirigent naar regisseur. Regie is een belangrijke vorm van sturing in het governancemodel en dat lichten we hierna toe.

De overheid als regisseur

De overheid als regisseur is een populaire benadering geworden. Regie heeft daarin twee accenten:

1. Regie voeren in de zin van ‘overlaten aan lagere overheden’ of, als je een lagere overheid bent, overlaten aan de burger en aan uitvoerende (maatschappelijke) organisaties.
2. Regie voeren in beleidsprocessen, met verschillende partijen. Hier dringt zich de vergelijking met de toneelregisseur op. De toneelregisseur leidt de spelers, geeft aanwijzingen hoe zij hun rol moeten spelen op basis van het script.. Dat kan hij doen vanuit een dirigerende, dwingende houding, met het script in de hand. Hij kan ook veel vrijheid gunnen aan de spelers om hun personages in te vullen. Daarmee houdt de vergelijking op. De beleidsspelen in het openbaar bestuur zijn veel ingewikkelder, omdat de spelers heel verschillende belangen hebben. In het toneelstuk staat het gezamenlijke belang van een goede uitvoering voorop en de belangen van de afzonderlijke spelers vallen daar (zo goed als) mee samen. In een beleidsspel kan het gezamenlijke einddoel ook voorop staan, maar de belangen van de afzonderlijke spelers vallen daar niet mee samen. Het vereist overtuigingskracht van de regisseur om te bereiken dat de spelers hun eigen belang op de tweede plaats zetten. Het gaat vaak om samenwerking en afstemming en om de betrokken spelers daartoe te motiveren. Zij moeten zelf inzien wat voor hen de voordelen zijn van de oplossing van een probleem. De rol en positie van de regisseur is hier veel ingewikkelder.

Wat is regie?

Regie wordt in de bestuurskundige literatuur veelal gezien als een horizontale manier van sturing. Er zijn veel verschillende definities in omloop. Afstemming tussen verschillende actoren speelt in de meeste benaderingen een rol. We geven hier de definitie van Span, Luikx, Schols en Schalk (2009, p. 97), die op basis van literatuurstudie en een vergelijking van een twaalfstal definities de volgende omschrijving van regie geven:

Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden die zijn gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd.

Regie maakt gebruik van horizontale sturingsinstrumenten en past daarmee in het sturingstype governance (zie figuur 2).

Doorzettingsmacht en script

Belangrijke punten voor de positie van de regisseur zijn twee externe gegevens die (mede) bepalend zijn voor de wijze waarop de gemeente kan regisseren: ten eerste de mate waarin de regisseur over *doorzettingsmacht* beschikt. Het gaat hierbij om de mate waarin de regisseur uiteindelijk kan beslissen wat er moet gebeuren. Ten tweede de mate waarin de regisseur in staat is *het script te schrijven* (ten behoeve van het doel), ofwel de mate waarin de regievoerende gemeente het beleidskader bepaalt (Pröpper, Litjens, Weststeijn, 2004).

De gemeente heeft een sterke positie als zij beschikt over doorzettingsmacht én de mogelijkheid heeft om zelf een script te schrijven. Zij kan op basis van deze machtsbronnen de actoren dwingen haar script uit te voeren. Op het Wmo-terrein kan de gemeente het beleid bepalen en heeft zij (ten dele) doorzettingsmacht, namelijk naar de instellingen die door haar gefinancierd worden, maar zij heeft dat (nog) niet naar zorginstellingen die uit de AWBZ gefinancierd worden. De gemeente kan haar wil doordrukken bij welzijnsorganisaties, maar bij zorgorganisaties moet zij zorgen voor een goed beleidsverhaal en hen overtuigen en verleiden om mee te doen.

Als de gemeente vaak gebruik maakt van haar doorzettingsmacht, komt zij qua type sturing meer in de buurt van government (klassieke overheidssturing) en NPM. Als de gemeente meer gebruik maakt van overtuiging en visie, komt zij meer in de buurt van governance. Ook al heeft de gemeente op bijvoorbeeld Wmo-terrein doorzettingsmacht, zij hoeft daar niet per se gebruik van te maken. Zij kan het beleid ook samen met anderen bepalen.

Daarmee komen we uit bij de regierol die de gemeente zelf kan kiezen.

Verschillende regierollen

Span et al. (2009) onderscheiden op basis van de kenmerken die in de door hen gegeven definities worden genoemd negen categorieën, die een belangrijk aspect van regie vormen. Het betreft de volgende categorieën:

1. **Visie:** de visie op de toekomstig gewenste situatie, het startpunt van waaruit doelen geformuleerd worden.
2. **Doel:** het eindresultaat waartoe de regie moet leiden.
3. **Meerdere actoren:** organisaties, partners, (groepen) burgers, etc. Het gaat om het netwerk waar de regie zich afspeelt.
4. **Afstemming.** Tussen de verschillende actoren is afstemming belangrijk: dit gaat over welke actor welke diensten inbrengt, zodat hij dienstbaar is aan het gezamenlijk te bereiken eindresultaat. Afstemming kan in samenspraak tot stand komen, maar de gemeente kan dit ook opleggen.
5. **Sturing:** gerichte beïnvloeding, bevorderen van bepaalde zaken. Regie is een vorm van sturing, vaak gebruikmakend van horizontale sturingsinstrumenten.
6. **Randvoorwaarden:** met het stellen van randvoorwaarden wordt de vrijheid van de verschillende actoren beperkt. Randvoorwaarden zijn de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken, c.q. de voorwaarden die het kader vormen waarbinnen een proces zich gaat afspelen.

7. **Afhankelijkheid:** er is wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Partijen met veel macht zijn minder afhankelijk.
8. **Verantwoordelijkheid:** de gemeente kan verantwoordelijk zijn, maar er kan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de verschillende partijen. Zoals we al eerder schreven, hangt dat af van de sturingsopvatting en het governancetype dat door de gemeente aangehangen wordt.
9. **Monitoring:** in kaart brengen van en zicht houden op de verschillende relevante aspecten van het proces.

De negen kenmerken worden over het algemeen gezien als belangrijke aspecten van regie, die bij elk regieproces zijn te herkennen. Deze categorieën zien we ook terug in de definitie van regie.

Keuze van regievorm: strak of met de losse teugel

De gemeente kan ervoor kiezen om meer of minder strak te regisseren. Span et al. (2009) beschrijven hoe de gemeente keuzes kan maken bij het ontwerpen en uitvoeren van haar regierol. De belangrijkste keuze gaat over de vraag of de gemeente in relaties met andere actoren strak stuurt of meer vrijheid laat aan de actoren. Zij komen aldus tot onderstaand model, waarin de regievorm gespecificeerd is naar de verschillende aspecten van regie.

Figuur 3 - Verschillende regiemodellen

Categorie	Gemeentelijke regierol opdrachtgever	Coproducent	Facilitator
Visie	gemeentelijke visie	gezamenlijke visie	visie door actoren
Doel	gemeentelijk vastgesteld doel	gezamenlijk vastgesteld doel	door actoren vastgesteld doel
Actor	uitvoerder	partner	initiatiefnemer
Afstemming	door de gemeente bepaald	gezamenlijke afstemming	afstemming door actoren
Sturing	gemeentelijke sturing	gezamenlijke sturing	zelfsturing
Randvoorwaarden	gemeentelijk vooraf gestelde randvoorwaarden	gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden	door de actoren vastgestelde randvoorwaarden
Afhankelijkheid	formele afhankelijkheid	informele afhankelijkheid	door de actoren vastgestelde afhankelijkheden
Verantwoordelijkheid	gemeentelijke verantwoordelijkheid	gezamenlijk verantwoordelijkheid	actoren verantwoordelijkheid
Monitoring	gemeentelijke monitoring	gezamenlijke monitoring	monitoring door actoren

Bron: Span et al. (2009, p.97)

De lijn in het model loopt van strak sturen naar sturen met losse teugels. Strak: de gemeente is de bepalende instantie die direct aanstuurt. Los: de gemeente doet meer samen met andere partijen in het netwerk en kan zich zelfs beperken tot indirect sturen en faciliteren. Per kolom neemt de ruimte voor de uitvoerende partijen toe.

In de *opdrachtgeversrol* bepaalt de gemeente: de gemeente maakt hier maximaal gebruik van haar doorzettingsmacht om de zaken vooraf te bepalen en aan de hand van allerlei eisen vooraf een opdracht te verstrekken. In de *coproductieve rol* bepaalt de gemeente niet meer alles zelf, maar doet dat samen met de andere partijen in het netwerk waarbij er veel ruimte voor hen is. In de *faciliterende rol* bepalen de andere partijen in het netwerk zelf zaken zoals doel, afstemming, etc. De gemeente stuurt hier niet of nauwelijks. Ze is vooral faciliterend aanwezig en kan daarmee op de achtergrond wellicht toch enigszins sturend zijn.

We schreven eerder dat we regie als een horizontale vorm van sturing zien. Dat geldt echter minder voor de rol van opdrachtgever, zoals in figuur 3 beschreven. Hier bepaalt de gemeente immers alles zelf, waarmee dit eerder een hiërarchische vorm van sturing wordt, dus min of meer een vorm van government. De rol van opdrachtgever komt hier eerder overeen met die van 'regelaar' zoals bij government (zie figuur 2). De gemeente kan natuurlijk formeel opdrachtgever zijn en afspraken maken met uitvoerende partijen, maar tegelijkertijd veel ruimte laten aan de uitvoerders. De gemeente houdt dan een co-productieve rol. Een dergelijke ruimtebiedende opdrachtgeversrol valt dan wél onder governance. Er zijn dus overgangsvormen tussen de drie rollen in figuur 3.

Regie en sturingsmodellen

Er is een duidelijke relatie tussen regie en de eerder beschreven sturingmodellen, maar het is niet hetzelfde. Regie past binnen het sturingsmodel governance. Governance is volgens de gehanteerde definitie immers gericht op het organiseren van de samenwerking in een netwerk. Regie is dat ook. Daarbij staat de term governance meer voor het sturingsmodel en alles wat daarbij hoort, de term regie staat meer voor het handelingsproces om die samenwerking voor elkaar te krijgen.

Het onderscheid tussen deze aanduidingen is vloeïend, zeker in de praktijk, waarin allerlei mengvormen voorkomen. Het overzicht van de regierollen in figuur 3 laat fraai zien dat er een vloeïende overgang is van het ene model naar het andere. Toch valt er wel iets te zeggen over de verhouding tussen regie en sturing.

Verhouding tussen regierollen en sturing

- De regierol 'opdrachtgever' spoort met NPM, government (klassieke overheidssturing) en met het minst vergaande governancetype 'integrale beleidssturing'.
- De regierol 'coproducent' spoort met de governancetypen keten-/netwerksturing en frontlijnsturing en de bijbehorende rollen 'regisseur' en 'onderhandelaar'.
- Bij de regierol 'facilitator' geeft de gemeente weinig of geen sturing. Als zij sturing geeft, is dat vooral op de achtergrond. Verder is er enige overeenkomst met het

governancetype vraagsturing en de bijbehorende rol ‘bemiddelaar’, waar de gemeente het overlaat aan de burger die als opdrachtgever van de dienstverlener optreedt.

Hoewel het gebruik van doorzettingsmacht een hiërarchisch governmenttrekje in zich heeft, hoeft dat niet per se zo te zijn: een gemeente kan ook doorzettingsmacht inzetten om samenwerking af te dwingen, waarmee het benut wordt in het kader van governance-doeleinden. Dit duidt op de vloeiende overgang tussen de verschillende vormen van sturing en regie.

Regie en sturingsmodellen als analytisch kader

In deze studie beschouwen we de theorie over regie als een waardevolle aanvulling op de sturings- en governance modellen, waarmee we meer inzicht krijgen in de manieren van sturing. Qua analytische systemen passen beide benaderingen redelijk op elkaar. Kenmerken aan de kant van het regieperspectief sluiten aan bij kenmerken aan de kant van de sturingsmodellen: het al dan niet het beleidsscript kunnen bepalen en het al dan niet bezitten van doorzettingsmacht, sluit goed aan bij het kenmerk scenario/verantwoordelijkheid zoals dat in de sturingsmodellen voorkomt. De gemeentelijke regierol in het regieperspectief sluit vanuit de sturingsmodellen goed aan bij het sturingselement ‘rol van de overheid’. In onze analyse (in hoofdstuk 4, 5 en 6) nemen we ‘regierol’ daarom mee bij ‘de rol van de gemeente’.

2.4 Regie in de beleidscyclus

In de governance-opvatting speelt de gemeente de rol van regisseur, onderhandelaar, coproducent. De gemeente ontwerpt Wmo-beleid en stelt prioriteiten en doeleinden vast. Om een goede analyse van de situatie te kunnen maken heeft zij de kennis en input van burgers, welzijns- en zorgorganisaties nodig. De gemeente haalt burgers en partijen bij elkaar voor (een) inhoudelijk(e) gesprek(ken), de gemeente gaat de dialoog aan. De welzijns- en zorgorganisaties spelen hier de rol van adviseur. Naast de input van de maatschappelijke organisaties heeft de gemeente vooral de inbreng van burgers nodig, het gaat immers vooral om de vraag en de bijdrage van de burger.

Bij New Public Management (NPM) is de gemeente de opdrachtgever en financier. Ook in de moderne subsidieverhouding sluit de gemeente een subsidieovereenkomst met de uitvoerende organisaties over de uit te voeren werkzaamheden. Deze organisaties hebben de rol van opdrachtnemer en uitvoerder. De gemeente kan de rol van opdrachtgever meer of minder streng invullen. Ook dan kan zij elementen van een registrerende of coproductieve rol blijven hanteren.

In de praktijk kunnen gemeenten op hun eigen wijze vormgeven aan het sturingsmodel. De invulling kan variëren naar gelang de beleidsfase waarin de gemeente verkeert. Hierna gaan we daar verder op in.

Beleidscyclus

In de beleidscyclus switchen gemeenten en maatschappelijke organisaties tussen de verschillende rollen. Uit onderzoek blijkt, dat in de praktijk het zakelijke opdrachtgevers-opdrachtnemersaspect (Rijnkels et al., 2010) overheerst.

In de fasen van de beleidscyclus valt die opeenvolging van rollen op z'n plaats. In onderstaand schema maken we gebruik van een vergelijkbaar schema uit *Sturing van welzijn* (Rijnkels et al., 2010).

Figuur 4 - De beleidscyclus



De beleidscyclus bestaat uit vier fasen (er zijn meer fasen te onderscheiden, maar we beperken ons hier tot de vier hoofdfasen)²:

1. Maatschappelijke verkenning

In deze fase van verkenning en agendavorming is de gemeente de regisseur en zijn maatschappelijke organisaties en burgers adviseur maar ook belanghebbende; zij brengen hun kennis van de situatie in. Het gaat hier om een open dialoog gericht op verkenning van maatschappelijke vraagstukken. Op basis van deze verkenning bepaalt de gemeente haar visie, koers en beleid. Gemeenten, instellingen en burgers kunnen ook een gezamenlijke visie bepalen. De regierol van de gemeente heeft hier elementen van de rol van coproducent. Als de gemeente niet kiest voor een governancebenadering maar een traditionele governmenthouding, is zij veel meer de regelaar.

² De figuur is gebaseerd op de indeling van de beleidscyclus van Rijnkels et al. (p. 30 e.v., 2010).

Als de gemeente in de volgende fase verder gaat met dezelfde organisaties, is er sprake van een vloeiende overgang. Als echter niet duidelijk is wie in de volgende fase de opdracht voor de uitvoering krijgt, ontstaat er spanning. Organisaties zullen dan terughoudend worden met het vrij delen van de kennis die zij bezitten. Concurrentie (NPM) en samenwerking (governance) staan hier op gespannen voet.

2. Kaderstelling en contractering

Beleidsdoelen worden bepaald en ze worden vertaald naar een offerte-aanvraag of een bestek. Zorg- en welzijnsorganisaties brengen offertes uit, ofwel in concurrentie met elkaar ofwel voor het onderdeel waarvoor de gemeente een subsidieovereenkomst met hen wil aangaan. In deze fase is de gemeente in de positie van opdrachtgever. Zij kan de opdrachtgeverrol spelen volgens het NPM-model, maar zij kan ook meer ruimte bieden en een minder hard opdrachtmodel hanteren, waarbij gezamenlijk bepaald wordt wat zal worden uitgevoerd. De gemeente kiest dan voor de rol van coproductent.

3. Uitvoering en verantwoording

De maatschappelijke organisaties voeren de opdracht uit (het kan gaan om een specifieke opdracht of om het gehele jaarplantraject). De gemeente zorgt in haar rol van opdrachtgever voor monitoring of doet dat samen met de betrokken organisaties. De maatschappelijke organisaties leggen in hun rol van opdrachtnemer verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en prestaties. Het gaat hier om de vraag of de opdrachtnemer heeft gedaan wat was afgesproken. De gemeente kan in deze fase ook kiezen voor een vorm van frontlijnsturing en meer ruimte laten voor de uitvoerende organisaties en burgerinitiatieven. De geboden ruimte moet dan wel binnen de gestelde kaders ingevuld worden. De gemeente is dan in de positie van opdrachtgever, maar kiest voor een rol van coproductent en onderhandelaar.

4. Evaluatie

In deze fase gaat het om het bepalen van het effect van het uitgevoerde beleid. De volgende vragen zijn leidraad in deze fase: wat is het maatschappelijk effect van de activiteiten? Wat is de opbrengst van de activiteit in verhouding tot de inzet van middelen (maatschappelijk rendement)? Wat is het effect van de activiteiten in relatie tot de eerder opgestelde visie en gestelde doelen?

De gemeente neemt nu weer de rol van de regisseur op zich. De maatschappelijke organisaties beoordelen samen met de gemeente het maatschappelijk effect van de activiteiten en zetten daartoe hun kennis in, in de rol van adviseur en partner. In deze fase wordt ook al vooruit gekeken en een koppeling gemaakt met de volgende beleidscyclus. Dat wil zeggen dat de evaluatie ook input is voor de verkennende fase van de volgende beleidscyclus.

Kleine cyclus

Binnen de totale beleidscyclus kan een kleine cyclus worden onderscheiden (Rijnkels et al., 2010), namelijk fase twee en drie, waar het accent meer op kenmerken van NPM ligt. De eerste en laatste fase van de grote cyclus hebben kenmerken van governance. In de praktijk blijken de eerste en vierde fase er volgens Rijkels et al. bekaaid af te komen. Vaak doorlopen gemeente en instellingen alleen de kleine cyclus, wat ten koste gaat van de analyse van aan te pakken maatschappelijke problemen en de koersbepaling. In het programma Welzijn Nieuwe Stijl wordt een poging ondernomen de eerste en vierde fase meer voor het voetlicht te krijgen: de verkennings- en agendafase onder de noemer van maatschappelijk agenderen, de evaluatiefase onder de noemer van maatschappelijk effect en rendement.

In dit hoofdstuk gaan we in paragraaf 3.1 in op de sturingsfilosofie van de Wmo. In paragraaf 3.2 bespreken we de vraag of de Wmo tot nieuwe manieren van sturing leidt.

3.1 De sturingsfilosofie van de Wmo

Governance in de maatschappelijke sector: de Wmo

De Wmo is te beschouwen als een innovatie in het besturen van maatschappelijke opgaven (Nederland et al. 2009). De boven gesignaleerde verschuiving van government naar governance wordt hier actief nagestreefd in de vorm van het bevorderen van samenwerkingsrelaties tussen publieke, private en hybride organisaties en burgers. De maatschappelijke sector wordt gekenmerkt door complexe vraagstukken, waarbij veel actoren zijn betrokken: overheden, zorg- en welzijnsorganisaties, maatschappelijke organisaties en burgers. Met de grote veranderingen die de Wmo met zich meebrengt, neemt het aantal actoren toe.

De Wmo wil burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid betrekken, niet alleen door hen een rol te geven bij de voorbereiding van het beleid, maar ook door hen de mogelijkheid te gunnen beleidsvoorstellen te doen. Organisaties en burgers doen mee aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. De Wmo vraagt lokale overheden te vertrouwen op de maatschappelijke partners en burgerschap (*civil society*), hun kennis, inzichten en netwerken. De gemeente wordt geacht over het voorgenomen Wmo-beleid advies te vragen aan de vertegenwoordigende organisaties van burgers, zoals de Wmo-raad. Kortom: samenwerken is een belangrijk punt in de Wmo. Samenwerking is bovendien belangrijk omdat de Wmo veronderstelt dat er integraal beleid gevoerd wordt: de Wmo is al een bundeling van een aantal wetten (Wetelzijnswet, Wetvoorziening gehandicapten en een deel van de AWBZ). Daarnaast heeft de Wmo als participatiewet raakvlakken met de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet Investeren in Jongeren (WIJ), wetten die de participatie op de arbeidsmarkt stimuleren.

De voorgenomen decentralisatie-operatie zal dit aspect van integraal beleid en samenwerking nog versterken.

We brengen de Wmo sterk in verband met governance. De term governance komt in de Wmo en in de toelichting op de wet echter niet voor. Wat is er dan nieuw aan de sturingsfilosofie van de wet en waarom die koppeling met governance? Om een antwoord te geven op deze vraag gaan we eerst in op de doelen en de sturingsfilosofie van de Wmo.

Doelen van de Wmo

De Wmo kent inhoudelijke maatschappelijke doelen en bestuurlijke doelen (De Klerk, Gilsing, Timmermans, 2010).

Maatschappelijke doelen

De Wmo kent de volgende maatschappelijke doelen:

- Bevorderen van de redzaamheid van mensen met een beperking.
- Vergroten van de participatie:
 - (meer of minder) passieve, consumptieve participatie, zoals deelhebben aan de samenleving (vrijtijdsactiviteiten, verenigingsleven, culturele activiteiten, onderhouden van een sociaal netwerk);
 - maatschappelijke inzet, bijdragen aan de samenleving: actieve vormen van participatie zoals vrijwilligerswerk, informele zorg en burenhulp, meedoen in inspraak in beleid en beleidsuitvoering. Ook deelname aan activiteiten op het terrein van sociale samenhang (het volgende maatschappelijke doel in dit lijstje) valt hieronder (*actief burgerschap*).
- Versterken sociale samenhang:
meer betrokkenheid van de mensen op elkaar en op sociale verbanden leidt tot meer onderlinge hulp en steun. Ofwel: een sterke sociale samenhang leidt tot meer onderlinge hulp en zal tot minder professionele zorg leiden, zo veronderstelt de wet.

Bestuurlijke doelen

De Wmo streeft naar:

- Samenhang in het beleid: meer onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van het meerdimensionale maatschappelijke vraagstuk. Dat vereist overstijgen van de eigen grenzen en samenwerking tussen verschillende gemeentelijke beleidsafdelingen. De samenwerking bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid vereist een regisseur, die de uitvoering coördineert, de voortgang bewaakt en op de naleving van afspraken toeziet.
- Doelmatigheid in de ondersteuning: de uitvoering van de wet is bij de gemeente gelegd. Een achterliggende gedachte daarbij is dat gemeenten, beter dan hogere overheden, in staat zijn tot het maken van samenhangend beleid dat leidt tot een doelmatiger inzet van financiële middelen. Daar komt bij dat gemeenten dichter bij de burger staan en daardoor beter kunnen inspelen op de vraag, dat wil zeggen beter maatwerk kunnen leveren.
- Maatwerk: het beleid moet worden afgestemd op de vraag van de burger.
- Meer invloed van de burger, zowel vooraf als achteraf: burgers en belangenbehartigers van mensen met een beperking moeten vooraf bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen worden betrokken. Daarbij moet er voldoende aandacht zijn voor kleine doelgroepen. Bovendien zijn gemeenten verplicht verantwoording af te leggen aan de burgers over het gevoerde Wmo-beleid, bereikte resultaten en de

mate van tevredenheid van de gebruikers (horizontale verantwoording). De gemeente hoeft geen verantwoording meer af te leggen aan de centrale overheid.

Participatie is een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke én van de bestuurlijke doelen. De Wmo wil dat burgers participeren, niet alleen in de samenleving maar ook in het beleid.

Sturingsfilosofie: ‘regel het lokaal, horizontaal’

Met de slogan in bovenstaand kopje wordt het dominante sturingsconcept in de memorie van toelichting bij de wet samengevat. De rijksoverheid stelt slechts kaders en randvoorwaarden, de gemeente voert de wet uit en heeft daarin grote beleidsvrijheid. De uitvoering van de wet wordt bij de gemeente gelegd, omdat de gemeente volgens de wetgever dichter bij de burger staat en dichter bij de uitvoering van het beleid. Bovendien is zij beter in staat waar te nemen welke vragen, wensen en behoeften deze heeft en kan zij beter maatwerk leveren. Daarbij wordt aangenomen dat dit tot meer efficiency leidt.

De gemeente heeft wel de verplichting om in het vierjaarlijkse Wmo-beleidsplan haar inhoudelijke beleid vast te leggen en de burger daarbij inspraak te geven.

Sturingsinstrumenten

Om haar taak te kunnen uitvoeren kent de Wmo aan de gemeente diverse sturingsinstrumenten toe. Deze worden door VWS ingedeeld in instrumenten die de beleidsdoelen ‘doelmatigheid’ en ‘samenhang’ moeten bevorderen en anderzijds instrumenten die de klantgerichtheid en het voorzieningenaanbod moeten vergroten.

Bij de eerste groep behoren instrumenten als: een samenhangend beleidsplan, een gezamenlijk loket voor advies en ondersteuning en het uit- en aanbesteden van maatschappelijke ondersteuning. Onder de tweede groep vallen instrumenten als maatregelen ter bevordering van kwaliteitsborging, keuzevrijheid voor gebruikers, publicatie van de prestaties door de gemeente en de klanttevredenheid daarover (horizontale verantwoording), evenals de inspraak van burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding en vaststelling van het gemeentelijk Wmo-beleid.

Wat is er nieuw?

Eigenlijk niet zoveel. Met name de horizontale verantwoording is nieuw. Deze vervangt in feite de verticale verantwoording, die de gemeente moet afleggen aan de centrale overheid. Dat hoeft niet meer, en dat is nieuw. De horizontale verantwoording stelt de burger in staat het beleid en de prestaties van de gemeente te vergelijken met andere gemeenten. Ook nieuw is het feit dat burgers en hun vertegenwoordigers zelf met voorstellen kunnen komen.

Een aantal van de sturingsinstrumenten bestond ook al bij de voorgangers van de Wmo (Wvg en Welzijnswet). De inspraakmogelijkheid die gemeenten aan hun burgers moeten bieden, was al geregeld in de Gemeentewet, ook al was er sprake van een zekere aanvulling.

Governance en NPM

Het bestuurlijke doel, namelijk: de burger vooraf meer inspraak geven en de verplichting voor de gemeente zich horizontaal te verantwoorden tegenover de burger, spoort met het maatschappelijke doel in de wet de participatie van burgers te versterken. Het betreft met name de actieve participatie ofwel *actieve* deelname aan sociale levensdomeinen in interactie met anderen. En het betreft het zogenoemde actief burgerschap en beoogt dat mensen actief deelnemen aan de samenleving op sociaal, cultureel, economisch en politiek vlak. Dit vraagt om een flexibele opstelling van gemeenten, met veel oog voor het perspectief van de burger en zijn leefomgeving. Daarbij streeft de wet naar samenhangend beleid, over de grenzen van sectoren, gemeentelijke afdelingen en organisaties heen. Bovendien vraagt de wet aan gemeenten om het lokale beleid samen met aanbieders van ondersteuning vorm te geven, hen aan te zetten tot onderlinge samenwerking en tot afstemming van hun aanbod met anderen (De Klerk et al., 2010). Ook al wordt de term 'governance' in het wetsvoorstel niet gebruikt, de Wmo schept wel een ondergrond waar deze sturingsfilosofie op gemeentelijk niveau een goede voedingsbodem kan vinden. Via een governance-aanpak is het immers goed mogelijk burgers, hun vertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties bij het beleid te betrekken.

Aan de andere kant sluit de wet NPM allerminst uit. De gemeente heeft ook de rol van intermediair tussen burgers die ondersteuning nodig hebben en de markt van aanbieders van ondersteuning. De gemeente koopt ondersteuning in en kan dat doen via een aanbesteding. De Europese aanbesteding van de huishoudelijke hulp in 2007 was daar een uitgesproken voorbeeld van. Dit leidt tot concurrentie tussen aanbieders, wat goed kan zijn als je redeneert vanuit de doelmatigheidsdoelstelling van de Wmo, maar het wringt met de beoogde samenhang en samenwerking. De Wmo toont hiermee twee gezichten: aan de ene kant een in harmonie tot stand gekomen beleid waarin informatie wordt gedeeld en ideeën worden uitgewisseld, aan de andere kant de markt die afstand van de inkoper/opdrachtgever tot de aanbieders vraagt (De Klerk et al., 2010, p. 301). We herkennen in deze twee kanten de verschillende rollen in de beleidscyclus, zoals beschreven in paragraaf 2.4: regisseur aan het begin en eind van de cyclus, opdrachtgever in de tussenliggende fasen. De aanbieders van ondersteuning, zorg- en welzijnsorganisaties, zijn dan respectievelijk (samenwerkende) adviseur en (concurrerende) opdrachtnemer.

Er is een initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen (2012), dat Europese aanbesteding niet meer verplicht stelt. In de Handreiking van het Transitiebureau Begeleiding in de Wmo over opdrachtgeverschap en ondernemerschap (maart 2012, p. 57 e.v.) wordt een scala aan opdrachtgevermodellen geschetst, van klassieke subsidiëring tot zuivere aanbesteding en allerlei modellen daartussen. Dat wil zeggen: aanbesteding en concurrentie worden niet (meer) als ideaal gezien. Gemeenten kunnen zelf kiezen.

Keten/netwerksturing en frontlijnsturing: het ideale type governance?

In de maatschappelijke doelen van de Wmo gaat het om vergroten van de participatie, stimuleren van actief burgerschap en versterken van de sociale samenhang. Ook in de

bestuurlijke doelen is het sterker betrekken van de burger bij de beleidsvorming en uitvoering een belangrijk punt, alsmede samenhang in beleid, samenwerking en afstemming. Dit vraagt om een sturingsmodel waarin veel ruimte is voor burgers (en professionals die dicht bij de burger staan) en samenwerking wordt gestimuleerd. Governance dus. Twee governancetypen komen daarbij sterk in beeld: keten/netwerksturing en frontlijnsturing. In zekere zin zou je deze typen als het ideale sturingstype voor de Wmo kunnen zien. Keten/netwerksturing is gericht op afstemming en samenwerking. In de slotbeschouwing in hoofdstuk 10 wordt het proces van netwerksturing verder uitgewerkt en worden er spelregels (governance-ordeningsprincipes) geformuleerd. Frontlijnsturing laat tijdens de uitvoeringsfase veel ruimte aan professionals en burgers en de sturing maakt hen tot coproducten van leefbaarheid. Frontlijnsturing staat echter op gespannen voet met de opvatting dat de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor haar beleid en daarover ook verantwoording moet afleggen tegenover de burger. Dat kan betekenen dat frontlijnsturing, waar de verantwoordelijkheid juist bij burgers en professionals ligt, binnen bepaalde (ruime) kaders kan worden uitgevoerd, kaders die vooraf door de gemeente zijn gesteld. Burgers leggen dan verantwoording af aan de gemeente (dit hebben we bereikt, dit heeft het gekost, dit is nog nodig). De gemeente legt op haar beurt later weer verantwoording af aan haar burgers over het gevoerde beleid in het kader van de horizontale verantwoording.

3.2 Wmo: andere wijze van sturing?

Transitie en transformatie

Een nieuwe wet houdt vaak een stelselwijziging in ofwel een *transitie*: de overgang naar nieuwe regels, andere afspraken tussen bestuurslagen, andere (financiële) verhoudingen, andere vormen van besturing en toezicht. Soms is alleen een stelselwijziging – andere verhoudingen en verantwoordelijkheden – nodig om de gewenste verandering te bereiken, soms is daar ook meer voor nodig en gaat het om andere organisatievormen en nieuwe manieren van werken, een *transformatie*. Bij de invoering van een nieuwe wet onderscheiden we twee processen: het transitieproces en het transformatieproces. Voor een uitgebreide beschrijving van deze processen verwijzen we naar de handreiking van het Transitiebureau Begeleiding in de Wmo, *Decentralisatie betekent transitie & transformatie*, Den Haag 2012³.

Het *transitieproces* is het veranderen van het bestaande stelsel, zoals door de nieuwe wet – in dit geval de Wmo – wordt beoogd. Dat heeft ook invloed op de organisatie van de uitvoering, omdat verantwoordelijkheden van betrokken partijen en de financieringsstromen veranderen. Het transitieproces begint vaak met onderzoek, er is overleg met het ‘veld’ over de voorgestelde veranderingen, soms zijn er experimenten om

3 Het Transitiebureau Begeleiding in de Wmo van de VNG en het Ministerie van VWS ondersteunt gemeenten bij het vernieuwingsproces rond de decentralisatie van de begeleiding in de Wmo. Uitgaven van het Transitiebureau zijn te vinden op www.invoeringwmo.nl.

de veranderingen uit te proberen. Ten slotte wordt de nieuwe wet ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor dit proces ligt bij rijksoverheid, provincies en gemeenten. Maar daarmee zijn we er nog niet. Soms moet er meer gebeuren om ook inhoudelijke effecten van de stelselwijziging te bereiken, het transformeren van de veranderingen en vernieuwingen in de praktijk. Bij de Wmo is dit ruimschoots aan de orde, omdat de hele manier van werken verandert, inclusief de bedrijfsprocessen.

Het *transformatieproces* is gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging. Het gaat om ander gedrag van professionals en burgers, gericht op de kracht van de burger; een andere cultuur en gedrag van instellingen en professionals, gericht op meer samenwerking en het opbouwen van samenwerkingsrelaties; andere werkwijzen en het anders met elkaar omgaan tussen burgers/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten. De verantwoordelijkheid in het transformatieproces ligt bij gemeenten, instellingen, professionals en burgers zelf.

Wmo en transformatie

De Wmo houdt een stelselwijziging in: een aantal regels is veranderd. Zoals we in paragraaf 3.1 al beschreven maakt de Wmo de gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning van de burgers; voorheen moest de gemeente verantwoording afleggen aan de rijksoverheid, nu niet meer. De gemeente legt verantwoording af aan de burger - horizontale verantwoording - en de burger maakt bij voorkeur de resultaten van burgerinitiatieven kenbaar. Het uitgangspunt daarbij is dat de burger zelf ook verantwoordelijk is. De Wmo brengt een paradigmawisseling met zich mee: de gemeente is niet meer verplicht te zorgen voor de burgers, zij hebben volgens de wet daarin een eigen verantwoordelijkheid. De gemeente heeft nog wel een *compensatieplicht*, dat wil zeggen: de gemeente moet compensatie bieden aan burgers, zodat zij kunnen participeren: zij moeten een huishouden kunnen voeren, zich kunnen verplaatsen in en om huis, zij moeten zich lokaal kunnen verplaatsen en zij moeten andere mensen kunnen ontmoeten en sociale verbanden kunnen aangaan. Voorop blijft staan dat compensatie pas dan wordt geboden als er geen andere mensen in het netwerk de gevraagde ondersteuning kunnen bieden. Dit brengt een heel andere werkwijze met zich mee. Niet meer vanzelfsprekend zorgen voor de burger, maar meer verantwoordelijkheid bij de burger laten en uitgaan van zijn eigen kracht en van zijn eigen netwerk. Deze uitgangspunten zijn sterk gepropageerd door stimuleringsprogramma's als De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl. Dat betekent voor professionals een andere manier van werken: niet meer van alles doen en regelen voor de burger, maar hem/haar activeren en ondersteunen bij het 'zelf doen'. Voor gemeenten betekent het ook een andere manier van omgaan met de burger.

Andere wijze van sturen?

De Wmo houdt dus niet alleen een transitie in, een verandering van verhoudingen en regels, maar ook een stevige transformatie in het sociale domein. Het gaat hierbij om: een ander aanbod van ondersteuning en begeleiding; anders werken van professionals en organisaties; ander gedrag ook bij burgers; en het anders met elkaar omgaan

(iets voor elkaar willen betekenen). Dit vraagt om een wijze van sturen die erop is gericht aansluiting te vinden bij de burger, deze zijn eigen kracht laten aanwenden en niet van bovenaf zaken op leggen. We schreven eerder dat er behalve de horizontale verantwoording niet zo heel veel nieuws onder de zon is, maar deze paradigmawisseling in het sociale domein vraagt wellicht toch wél om andere manieren van sturen, die maatwerk in de ondersteuning faciliteren. Maatwerk, dat combinaties mogelijk maakt van eigen werkzaamheid van burgers en diverse vormen van ondersteuning. Dat kunnen we niet regelen met vooraf SMART geformuleerde doelen⁴ over de hoeveelheid hulp en zorg, die vastgelegd zijn in contracten met hulp- en zorgaanbieders. Maatwerk betekent per burger/cliënt bekijken en regelen wat de behoefte is en waarin moet worden voorzien. Voor professionals die werken vanuit maatwerk vereist dit professionele ruimte en deskundigheid en inspelen op de eigen kracht en mogelijkheden van de burger.

Typen van sturing en regie die hierbij aansluiten zijn dan vooral keten/netwerksturing, frontlijnsturing en vraagsturing. En een gemeente die vooral een coproductieve regierol op zich neemt.

De gemeente heeft de regie

In het transformatieproces heeft de gemeente dus de regie: eerst bij de visievorming, later ook in de fase van opdracht verlenen en uitvoering. De gemeente heeft de mogelijkheid haar eigen beleidskader te bepalen. Ten opzichte van de door de gemeente gefinancierde welzijnsorganisaties heeft de gemeente doorzettingsmacht. Naar de zorgorganisaties toe zal dit ook het geval zijn als de begeleidingsfunctie vanaf 2015 onder de Wmo valt. Gezien het gegeven dat zij samen met de betrokken instellingen tot een visie moet komen, ligt het eerder voor de hand niet al te nadrukkelijk gebruik te maken van doorzettingsmacht, maar juist de kennis en kunde van de andere partijen te benutten en gezamenlijk aan draagvlak te werken voor de nieuwe aanpak. Dat betekent een keuze voor de positie van de regisseur die via overtuiging en verleiding andere partijen zo ver krijgt om mee te doen. Het gaat dan om de regierol die dicht bij die van de coproducent komt (zie figuur 3, pagina 23) en die qua sturingsmodel als governance is te typeren.

4 SMART geformuleerd: doeleinden zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en gekoppeld aan een tijdsperiode.

Sturing in de Wmo-praktijken

Ferry Wester

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd in de vorm van een aantal casebeschrijvingen (de hoofdstukken 5 t/m 8) en een samenvatting van de onderzoeksuitkomsten van de vier werkplaatsonderzoeken (hoofdstuk 9). In dit korte, inleidende hoofdstuk 4 wordt de opzet van de casusbeschrijvingen toegelicht.

In de hoofdstukken 5 t/m 8 wordt per case – projecten die deelnamen in de Wmo-werkplaatsen, de zogenoemde Wmo-praktijken – beschreven, hoe de gemeente de sturing vorm geeft. Achtereenvolgens komen aan de orde: Activerend Huisbezoek (gemeente Groningen) in hoofdstuk 5, het Sleutelteam (gemeente Hengelo) in hoofdstuk 6, Sociaal Makelaarschap (gemeente Utrecht) in hoofdstuk 7 en Netwerk Welzijn Versterkt (gemeente Peel en Maas) in hoofdstuk 8. Dit laatste hoofdstuk wijkt iets af van de ander hoofdstukken, omdat hier een lange voorgeschiedenis is beschreven, juist ook om te laten zien dat projecten niet op zichzelf staan, maar zijn ingebed in een context en een (voor)geschiedenis hebben.

Bij de beschrijvingen komen punten aan de orde die aansluiten bij de vraagstelling van het onderzoek:

- Een beschrijving van de betreffende Wmo-praktijk en eventuele voorgeschiedenis: van initiatief tot Wmo-project.
- De sturingsrelatie tussen gemeenten en instellingen, waarbij de volgende aspecten worden beschreven:
 - de rol van de verschillende partijen
 - opdrachtgever/coproducent – opdrachtnemer/coproducent
 - wijze van regievoering: gebruik van doorzettingsmacht, eigen beleid
 - organisatie van de samenwerking
 - hoe stuurt de gemeente aan? (scenario/verantwoordelijkheid; rol gemeente; kennisbron/netwerken, burgerparticipatie).
- Typering van de sturingsrelatie aan de hand van de theoretische modellen:
 - governance of NPM, treedt er verschuiving op van governance naar NPM in de loop van de beleids/projectfase?
 - governancetype
 - type regie
 - succesfactoren
 - wat kan beter in de sturing?

5.1 Het project

Gemeentelijk beleid: vitale buurten

Een van de speerpunten in het Wmo Meerjarenprogramma 2008-2010 van de gemeente Groningen is zorgen voor een leefbare en toegankelijke wijk en stad (Vitale Buurten, zoals de gemeente het heeft benoemd). Via diverse programma's wil de gemeente investeren in het betrekken van burgers en in sociale samenhang. Burgers met beperkingen, zoals mensen met psychiatrische achtergrond en verstandelijk beperkingen, worden nadrukkelijk genoemd als één van de doelgroepen. De gemeente wil inzetten op wijkgerichte benadering en werken aan vitale buurten waar personen en groepen van verschillende achtergrond contact met elkaar hebben, meer participeren en met elkaar bouwen aan sociale samenhang (Gemeente Groningen, 2009). Een project dat uit dit programma voortvloeit, is het project Buurtwelzijn, waarin de welzijnsorganisaties MJD (Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening Groningen, een brede welzijnsinstelling), Stiel (samenlevingsopbouw) en Humanitas (vrijwillige thuishulp en mantelzorgondersteuning) met elkaar samenwerken. Zij vormen samen de integrale wijkgerichte teams buurtwelzijn. Deze teams zijn gericht op het versterken van zelfredzaamheid van wijkbewoners en het stimuleren en activeren van mensen om mee te doen.

Activerend huisbezoek

Het project Activerend huisbezoek richt zich op het versterken van de sociale participatie van mensen met een psychiatrische achtergrond en mensen met een verstandelijke beperking die zelfstandig in Groninger wijken wonen. Nevendoel is het in kaart brengen van hun vragen en behoeften om zo mogelijk het welzijnsaanbod daarop af te stemmen. Het project sluit goed aan op de bovenbeschreven wijkgerichte werkwijze en past in de door de gemeente beoogde vitale buurten. Zie voor meer informatie Arne Bos (2012) en Peter Verschuren (2011).

5.2 Van initiatief tot Wmo-project

Eerste initiatief

De eerste vraag komt van de gemeente, die worstelt met de vraag hoe zij zelfstandig wonende mensen met een beperking, beter kan bereiken. De MJD (Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening Groningen) wil daar graag in meedoen. De vraagstelling van dit project paste heel goed bij de Wmo-werkplaats en daarom is dit project ingebracht.

Probleem en doelbepaling

Gemeente en MJD gaan samen aan de slag om het probleem nader uit te diepen en het doel van het project te bepalen. Het gaat voor beide partijen om een nieuwe doelgroep.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en expertise van de MJD – onder andere de ervaringen met het activerend huisbezoek aan ouderen – maar ook van andere instellingen die traditioneel met de betrokken doelgroepen optrekken, de instellingen die de specialist en de ‘cliënteigenaar’ zijn voor deze groepen (geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg). De gemeente laat hierbij veel ruimte voor de MJD.

Van initiatief tot uitvoering

Ook in deze fase blijft de gemeente meedenken over de ontwikkeling van het project. De gemeente legt het contact met andere partijen, zoals Lentis (GGZ), NOVO (GHZ) en MEE.

De MJD gebruikt een bestaande methode – huisbezoek van zelfstandig wonende ouderen – als handvat voor deze nieuwe doelgroep. In de bestaande interventie worden ouderen door vrijwilligers bezocht met twee doelen, namelijk signaleren en inventariseren van hun vragen en behoeften en zo nodig deze door te geleiden naar vormen van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast gaat het erom de wijkbewoner bewust te maken van de mogelijkheden tot participatie en hem/haar daartoe te stimuleren, liefst ook in de richting van inzet van eigen talenten.

De nieuwe doelgroep van mensen met een psychiatrische achtergrond en verstandelijke handicap vergt aanpassing van de methode. Bovendien is training en instructie nodig van de vrijwilligers om met deze groep om te leren gaan. Die training is vanuit de Wmo-werkplaats gegeven. De adressen van de doelgroep worden verkregen bij de drie genoemde organisaties. Dat gaat trouwens niet van een leien dakje, omdat men moeite heeft die adressen te leveren, vanuit privacy overwegingen (mag je die adressen zomaar aan een andere instelling geven, is de vraag) en het is ook lastig je ‘eigen’ cliënten te ‘delen’ met een andere instelling, die ook nog eens met vrijwilligers daarop af wil gaan. Na overleg kwam men hier goed uit en kon het project uitgevoerd worden.

Eigen kracht

Activerend Huisbezoek gaat uit van het baken ‘eigen kracht’, een van de acht bakens uit het programma Welzijn Nieuwe Stijl, dat door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2010 werd geïntroduceerd in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de MOgroep, de werkgeversvereniging voor de branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening (Ministerie van VWS, 2010). De vrijwilligers worden er specifiek op getraind om uit te gaan van eigen kracht en eigen regie van de wijkbewoner. Zij leren bij een hulpvraag de zelfredzaamheidsladder te hanteren: eerst kijken naar eigen kracht, wat kan de persoon zelf, dan naar de mogelijkheden van het eigen sociale netwerk en mantelzorg, dan naar een mogelijke rol van vrijwilligerswerk, en dan pas inschakelen van professionele hulp. De te bezoeken persoon wordt primair als wijkbewoner en burger benaderd en niet als cliënt.

In de praktijk werkt het als volgt: de wijkbewoners krijgen van tevoren bericht over het voorgenomen huisbezoek. Dat gebeurt in samenwerking met de drie andere organisa-

ties (Lentis, NOVO en MEE). De te bezoeken personen worden nadrukkelijk als wijkbewoner, als burger aangesproken en niet als cliënt van een instelling of als kwetsbare mensen. Tijdens het huisbezoek peilen vrijwilligers de behoeften en wensen van de wijkbewoner met behulp van een topiclijst: hoe wonen de mensen in de wijk, voelen zij zich er thuis, voelen zij zich verbonden met de wijk, welke activiteiten ondernemen zij, welke sociale contacten zijn voor hen waardevol en ten slotte: wat is hun eigen bijdrage hierin? De vrijwilliger overhandigt een activiteitenkalender van de wijk en verstrekt informatie over activiteiten in de wijk.

Na het huisbezoek maakt de vrijwilliger die het bezoek aflegde een verslag dat wordt verwerkt door de buurtwerker van het team Buurtwelzijn, waarin medewerkers zitten van de drie verschillende welzijnsorganisaties MJD, Stiel en Humanitas. Deze werken in het eerder genoemde project Buurtwelzijn met elkaar samen. De buurtwerker gaat daarna aan de slag met vervolgacties op wensen en signalen die bij het huisbezoek naar voren zijn gekomen. Een aantal mensen heeft aangegeven mee te willen doen aan vrijwilligerswerk. Zij doen dat inmiddels. Anderen gaven aan mee te willen doen aan buurtactiviteiten, maar moeite te hebben over de drempel heen te stappen. De buurtwerker-ontmoeting zorgde voor 'warme toeleiding' van deze mensen. Nog weer anderen vroegen om activiteiten die er niet waren. Die ideeën zijn doorgespeeld naar wijkorganisaties. Een aantal bezochte wijkbewoners gaf aan geen vragen te hebben en evenmin behoefte te hebben aan activiteiten.

Over het algemeen zijn de betrokken partijen tevreden over de resultaten van het project. Het leidt tot meer participatie: diverse bezochte mensen hebben na het huisbezoek deelgenomen aan wijkactiviteiten, soms met enige stimulerende hulp van het team Buurtwelzijn. Bovendien krijgt dit team meer zicht op wat er leeft en waaraan behoefte is, waarop het dan kan inspelen.

5.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen

De rol van de verschillende partijen

- **Gemeente**
De gemeente was eerste initiatiefnemer en verder (mede)regisseur. De gemeente bracht visie in, was meedenker over de ontwikkeling van het project en gespreks-partner, soms ook meebeslisser.
- **Instellingen**
De MJD was ontwikkelaar, meebeslisser en meedenker, trekker en coördinator van het project. De rol van de andere instellingen was beperkt tot meedenken en mee uitvoeren, wat neerkwam op meedenken hoe de doelgroep benaderd zou worden en wat daarvoor nodig is, het leveren van adressen en zorgen dat mensen vooraf werden geïnformeerd. De uitkomsten van de huisbezoeken werden ook met de andere instellingen gedeeld.

- **Burgers**

De burgers hadden geen rol, behalve – in de uitvoeringsfase – die van deelnemer (de bezochte wijkbewoners) en vrijwilliger (de huisbezoekers). Gemeente en MJD willen hen voortaan actiever gaan betrekken bij de voorbereidingsfase.

Opdrachtgever-opdrachtnemer

Het project was een gezamenlijk ontwikkelingsproject, een cocreatie van gemeente en MJD zoals beide partijen het aanduiden, een pilot. In die zin was er geen sprake van een duidelijke opdrachtgeversrol. Wel was er een projectplan voor het ontwikkelingstraject, aan de hand waarvan werd gewerkt. De gemeente was in dit project een gelijkwaardige gesprekspartner, die op verschillende manieren stuurde: via gelijkwaardig overleg en uitdragen van visie en het vigerende beleid. Dat laatste was trouwens sterk in beweging vanwege de voorbereiding van het nieuwe Wmo-beleidsplan.

Organisatie van de samenwerking

Gemeente en de hoofduitvoerder werkten met elkaar samen in een overlegplatform waarin de beleidsmedewerker van de gemeente, de leidinggevende en de projectleider van de MJD deelnamen. Verder was er veel overleg met de andere instellingen, waar de te bezoeken buurtbewoners als cliënt waren ingeschreven.

Hoe stuurt de gemeente het project aan?

Scenario: Initiatief en verantwoordelijkheid

De gemeente stelde de eerste vraag en bepaalde de richting, maar het was min of meer een gezamenlijk initiatief. De ontwikkeling van de aanpak lag bij de MJD, waarbij de gemeente de meedenkende partij was. De gemeente beschouwt beide partijen (gemeente en MJD) als verantwoordelijk voor het pilotproject, de MJD beschouwt zich als uitvoerende partij verantwoordelijk voor de uitvoering van het project.

De gemeente bepaalt het beleid én beschikt over doorzettingsmacht naar de uitvoerende instelling MJD, die zij financiert. Naar de andere betrokken instellingen (geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en MEE Groningen) heeft de gemeente geen doorzettingsmacht.

Rol gemeente

De gemeente speelt diverse rollen: regisseur, soms ook onderhandelaar; bij de uitvoering van het project speelde de gemeente de rol van bemiddelaar tussen de MJD en de andere instellingen waarvan cliënten in de wijk wonen.

In de praktijk maakt de gemeente niet of nauwelijks gebruik van haar doorzettingsmacht en vult zij haar rol in als *coproducent*.

De gebruikte kennisbron, de relevante netwerken

Professionals en beleidsmedewerkers van de gemeente zijn het netwerk waarin het project zich afspeelt.

Burgerparticipatie

De burger speelt de rol van deelnemer als hij thuis wordt bezocht, de rol van vrijwilliger wanneer hij huisbezoeken uitvoert en de rol van cliënt wanneer de bezochte burgers cliënt zijn van een van de instellingen die mensen met een beperking begeleiden. De burgers zijn niet betrokken bij de opzet van het project.

Figuur 5 - Samengevat: de sturing door de gemeente bij het project

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
Richting bepalen. Gezamenlijk met uitvoerende instelling verantwoordelijk voor de ontwikkeling; uitvoerder is verantwoordelijk voor de uitvoering	Regisseur/coproducent, soms onderhandelaar, soms ook bemiddelaar. Veel ruimte voor de uitvoerende instelling	Professionals en beleidsmedewerkers gemeente	Niet of nauwelijks; burgers als uitvoerende vrijwilligers. Gemeente wil de burgers sterker betrekken

Typering van de sturingsrelatie

Governance of Public Management

Het dominante sturingsmodel bij dit project is governance. De gemeente werkt vanuit een gelijkwaardige opstelling samen met de uitvoerende organisaties, maar bepaalt wel de richting. Dit project was een pilotproject waarin de benadering van een nieuwe doelgroep werd uitgetest, een doelgroep die in het kader van de transitie AWBZ onder het regime van de Wmo gaat vallen. Deze governancebenadering vanuit de gemeente is niet vanzelfsprekend: bij veel projecten is er sprake van contract en leveringsafspraken die beantwoorden aan de New Public Management opvatting. Gemeentelijke afdelingen en diensten verschillen in hun benadering op dit punt. Beleidsmedewerkers van dezelfde diensten kunnen zelfs in opvatting en aanpak hierin verschillen. Kortom: ten tijde van deze Wmo-praktijk was er geen duidelijke keuze van de gemeente voor een bepaalde sturingsopvatting. Bij het onderhavige project werd door de betrokken beleidsafdeling wel bewust naar een governancebenadering gestreefd.

De fase waarin het project verkeerde

Het project was een pilot, waarin het ontwikkelingselement een grote rol speelde. De gemeente nam deel aan het ontwikkelingstraject. In die zin was er geen sprake van een opdrachtgeversrol en waren er ook geen afspraken over resultaatverwachtingen. Vanwege dit pilotkarakter kan het project gesitueerd worden in de koerszoekende beginfase van de beleidscyclus en is het alleszins te verklaren dat New Public Management elementen geen rol speelden.

Governancetype

Het project vergt samenwerking tussen verschillende organisaties rond het benaderen en bezoeken van wijkbewoners die tegelijkertijd in het cliëntenbestand zitten van andere organisaties. Dat vergt afstemming en netwerk/ketenregie. Ketensturing dringt zich op als het meest voorliggende type van governance. Daarnaast zijn elementen van frontlijnsturing aanwezig, met name waar de gemeente uitvoerende partijen de ruimte laat om naar bevind van zaken te handelen, in relatie tot de vraag van de burger. Dat vereist wel dat burgers dan sterker betrokken moeten zijn bij de opzet van het project dan nu het geval was.

Regie

In termen van regie kan de situatie als volgt worden beschreven: de gemeente heeft naar de voornaamste uitvoerende instelling doorzettingsmacht, maar heeft dat niet ten aanzien van de andere partijen. Deze moeten worden verleid en/of overtuigd om mee te doen, wat ook wel het nodige overleg vergde. In de praktijk maakte de gemeente nauwelijks gebruik van haar doorzettingsmacht. Zij laat veel ruimte aan de uitvoerende instellingen, in die zin vult de gemeente haar regierol vooral in als coproductent. Dat wordt door de betrokken partijen ook zo ervaren, zij benoemen het zelf ook met die term.

Succesfactoren en bedreigende factoren

De open opstelling van de gemeente, met veel ruimte voor de instelling, werkte goed. Op de hoogte zijn van elkaars intenties en handelen leidt tot vertrouwen over en weer. Zowel de gemeente als de MJD benoemen dit als een succesfactor. De gemeente wil verder gaan op het ingeslagen pad naar governance. In het kader van Welzijn Nieuwe Stijl heeft men samen met drie welzijnsorganisaties een leertraject gedaan waarin de wijze van sturing centraal staat.

Als bedreigende factor wordt genoemd: de verschillende gemeentelijke diensten en afdelingen die uiteenlopende opvattingen over de wijze van sturing hebben en niet altijd effectief met elkaar samenwerken. Zo staat de ene dienst open voor een governancebenadering, terwijl andere diensten nog vanuit een top-downperspectief redeneren. Aan de kant van de instellingen vormt het eigen belang een belemmerende factor voor effectieve en open samenwerking, men vond het in eerste instantie moeilijk om cliënten te 'delen' met anderen.

Tenslotte nog een opmerkelijk punt: in deze situatie van gezamenlijk ontwikkelen, waarbij er niet een tot in detail uitgewerkt projectplan lag voor de uitvoering, vonden de uitvoerende medewerkers het soms lastig om hiermee om te gaan. Zij misten een vorm van sturing en richting geven voor het uitvoeren van de activiteiten. Dat is een punt dat aandacht verdient, zeker waar sturing door professionals wél verwacht wordt van de sociale professional nieuwe stijl: deze krijgt meer handelingsruimte om vanuit zijn deskundigheid initiatieven te nemen en naar bevind van zaken te handelen en besluiten te nemen.

Het Sleutelteam, Hengelo

Margriet Braun

6.1 Het project

In Hengelo wordt al sinds 2001 in de wijk Berflos Es gewerkt aan vernieuwing. Sinds de jaren negentig kent de wijk een achteruitgang in nieuwkomers. Er was een vrij eenzijdig en kwalitatief matig huizenaanbod, veel huizen stonden leeg en bovendien waren er niet veel voorzieningen in de wijk. Zowel op het gebied van wijkvernieuwing als op het gebied van leefbaarheid wordt er aan de wijk gewerkt. In 2010 heeft Berflo Es de status van proeftuin gekregen. Samen met Zinia, een organisatie die begeleiding biedt bij het opzetten van projecten op het gebied van welzijn, is er een woon-servicegebied opgezet met als doel het creëren van meer leefbaarheid in de wijk. Tien verschillende projecten werken aan dit doel. In een van de projecten, 'Goed Geregeld', is het Sleutelteam werkzaam.

Het Sleutelteam is een van de vier Twentse activiteiten rond netwerksamenwerking die in het Wmo-werkplaatsproject *Duurzaam samenwerken in de stad* nader zijn bekeken (zie Bratti et al. 2011).

Wat is het Sleutelteam?

Het Sleutelteam Berflo Es is een integraal wijkteam. Het bestaat uit verschillende professionals afkomstig uit verschillende disciplines binnen zorg en welzijn. Iedere zorg- en welzijnsorganisatie die actief is in de wijk, levert minstens één medewerker voor deelname aan het team. De professionals werken samen om te zorgen dat de burgers in de wijk zo lang mogelijk en zo goed mogelijk zelfstandig kunnen wonen. Bovendien worden burgers gestimuleerd te participeren in de wijk. De samenwerking tussen meerdere disciplines leidt tot een brede kijk op alle levensgebieden van de bewoners van de wijk. Er kan vlot de juiste hulp worden geboden, de burger hoeft niet steeds te worden doorverwezen en opnieuw zijn verhaal te doen. In een teamoverleg worden casussen ingebracht van burgers en wordt vanuit verschillende disciplines met de burgers gewerkt aan het oplossen van problemen.

Het Sleutelteam heeft een projectleider die veel in de wijk aanwezig is en de wijk goed kent. Het team is kleinschalig, zichtbaar in de wijk en daardoor goed benaderbaar. Voor burgers is er door de komst van het Sleutelteam een duidelijk aanspreekpunt in de wijk wanneer zij behoefte hebben aan ondersteuning.

6.2 Van initiatie tot Wmo-project

Ontstaan van het Sleutelteam

Het Sleutelteam is ontstaan door een samenwerking tussen de gemeente Hengelo, Carint Reggeland (voor welzijns-, woon- en zorgdiensten) en een woningcorporatie. Er bestond bij de betrokken partijen de behoefte om in de wijk het woonzorggebied verder

te ontwikkelen. Tegelijkertijd waren er de landelijke ontwikkelingen naar een integrale wijkaanpak waarvoor verschillende subsidies beschikbaar kwamen. De gemeente heeft het initiatief genomen om verschillende partijen bij elkaar te brengen. Er zijn workshops gehouden met professionals van verschillende organisaties om te bekijken waar behoefte aan was. De gemeente heeft een grote rol gespeeld in het bij elkaar brengen van partijen. Carint Reggeland speelde een belangrijke rol bij het concreet maken van de ideeën van de betrokken partijen. Er was een gezamenlijk besef van urgentie om de wijk verder aan te pakken. Inmiddels zijn vele andere partijen toegetreden tot het Sleutelteam, zoals Scala Welzijnswerk, Mediant GGZ, RIBW Twente, Welzijn Ouderen Hengelo (nu onderdeel van Carint), Algemeen Maatschappelijk Werk (dienst van Carint), Steunpunt Informele Zorg Hengelo, Aveleijn SDT en Bureau SVP.

De doelen van het Sleutelteam

Ook in de fase tot de uitvoering heeft de gemeente een belangrijke rol gespeeld, waarbij de maatschappelijke organisaties veel ruimte hadden. De stuurgroep (zie hieronder) werkte aan het opstellen van de doelen voor de wijkaanpak. Deze doelen zijn gezamenlijk geformuleerd, wat te kenmerken valt als coproductie (Span et al., 2009). De organisaties hebben samen een visie geformuleerd en doelen gesteld, waarna elke partij vanuit zijn eigen expertise invulling geeft aan die doelen.

De doelen die in de beginfase van het project zijn geformuleerd waren erg abstract en algemeen, zie het eerder genoemde doel om mensen zo lang mogelijk en zo goed mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen. Inmiddels zijn de doelen veel concreter geformuleerd. Zo zijn er nu op vier niveaus doelen geformuleerd: op het niveau van de bewoners, van het integrale wijkteam, van de huisarts en van de zorgstructuur in de wijk. Een concreet doel op het niveau van de bewoners is bijvoorbeeld, dat 50 % van hen het Sleutelteam moet kennen. Een concreet doel op het niveau van het wijkteam: het inventariseren van de scholingsbehoefte onder de professionals om de burger in zijn eigen kracht te zetten. Een voorbeeld van een doel op het niveau van de huisarts is dat deze de samenwerking met de wijkverpleegkundige en de buurtmaatschappelijk werker als effectief beschouwt en ook als ontlastend ervaart. Het project sluit goed aan bij wat de gemeente Hengelo voor ogen heeft als het gaat om Wmo-beleid: 'Een toegankelijke sociaal maatschappelijke structuur, die leidt tot een volwaardige deelname aan de samenleving in alle lagen van de bevolking' (Gemeente Hengelo, 2006, p. 7). Hiervoor is meer samenwerking nodig tussen organisaties, waarbij de burger het uitgangspunt is.

6.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen

De rol van de verschillende partijen

– Gemeente

Bij het opstarten van het Sleutelteam had de gemeente een trekkersrol: de gemeente nam het initiatief, bracht de verschillende partijen bij elkaar om ideeën te genereren voor de opzet en uitvoering van het Sleutelteam. In de loop van de tijd veranderde

deze rol: de gemeente werd een gelijkwaardige partner die meedacht in de vergaderingen van de stuurgroep, maar nam hier niet meer een stimulerende of regierol.

- **Instellingen**

De betrokken instellingen hebben volop meegedacht bij het opzetten en vaststellen van de visie voor de aanpak van het Sleutelteam. Ze leveren ook professionals als deelnemer van de projectgroep en van het Sleutelteam/wijkteam en werken aan een gezamenlijke wijkaanpak. De instellingen doen dat vanuit hun reguliere werk en niet vanuit een apart gefinancierde projectaanpak. De in het Sleutelteam deelnemende organisaties zitten daar vooral vanuit hun eigen expertise.

- **Burgers**

De bewoners van de wijk Berflo Es hebben bij de ontwikkeling geen rol gespeeld. Bij de uitvoering hebben zij de rol van deelnemer/cliënt.

Hoewel het vanuit de Wmo nadrukkelijk de bedoeling is om burgers te laten participeren bij het maken van plannen, laat de praktijk zien dat dit nog maar weinig gebeurt. Ook bij de gemeente Hengelo leeft het besef dat het belangrijk is om burgers te betrekken bij het opzetten van voorzieningen vanuit het idee dat juist dan de voorzieningen goed aansluiten bij die burger (Walters, 2006). Een landelijke studie naar de bewonersbetrokkenheid bij het tot stand laten komen van 45 wijkactieplannen laat zien, dat wanneer burgers wel worden betrokken dit vooral gebeurt in de fase van het *opstellen* van de plannen (Van Hulst, Van de Wijdeven, Karsten en Hendriks, 2010). Het aandragen van ideeën is ook een vorm van participatie die nog relatief veel voorkomt. Wanneer het echter gaat om zaken als terugkoppeling en de vorderingen van een project, gebeurt dit over het algemeen maar in beperkte mate.

Opdrachtgever-opdrachtnemer

Er is geen duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De gemeente is in het begin initiatiefnemer en trekker geweest en stelde zich later als gelijkwaardige meedenkende partner op. De gemeente heeft geen extra financiële injectie voor het Sleutelteam gegeven en gaat er vanuit dat de deelnemende instellingen dat doen vanuit het reguliere subsidiebudget dat zij reeds ontvangen van de gemeente.

De gemeente heeft hier bewust voor gekozen. Ze vindt dat het vooral een taak is van de gemeente om een project in de beginfase te trekken en om partijen bij elkaar te brengen. Ook het faciliteren en ondersteunen van een project als dit ziet zij als haar taak: in de beginfase van een project kan een gemeente veel doen, bijvoorbeeld door mankracht te leveren, maar op den duur moeten de betrokken organisaties het geheel overnemen zodat de gemeente zich kan terugtrekken.

Organisatie van de samenwerking

Een stuurgroep stuurt het programma van tien projecten in de wijk Berflo Es aan. Bestuurders van de gemeente en de betrokken instellingen nemen hierin deel. De stuurgroep houdt zich bezig met de voortgang van de projecten en dus ook van het Sleutelteam. De projecten worden periodiek geëvalueerd op voortgang en er wordt

gekeken waar moet worden bijgestuurd. Ook worden er plannen gemaakt voor de verdere voortgang, de hoofdlijnen worden in de stuurgroep bepaald. Elke bestuurder koppelt de afspraken terug binnen de eigen organisatie.

Twee programma-managers coördineren het programma van de tien projecten. Dit zijn een beleidsambtenaar van de gemeente Hengelo en een medewerker van de woningbouwcorporatie Welbions. Zij nemen deel aan het stuurgroepoverleg én aan het projectleideroverleg, dat bestaat uit de tien projectleiders van de tien projecten. De programma-managers vormen daarmee de link tussen de projecten en de stuurgroep.

Het Sleutelteam zelf bestaat uit professionals van de verschillende instellingen. Vanuit elke deelnemende organisatie zit er een werknemer in het team. De projectleider fungeert als voorzitter.

Naarmate de projecten langer lopen, is de bepalende rol van de stuurgroep steeds minder geworden. Feitelijk worden de plannen over de inhoudelijke doorontwikkeling van de projecten nu door de tien projectgroepen zelf gemaakt.

Hoe stuurt de gemeente het project aan?

Scenario: initiatief en verantwoordelijkheid

De gemeente nam het initiatief, bracht partijen bij elkaar en nam in het begin de regie, maar koos er later bewust voor om de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende partijen te laten. Zij bleef wel één van de deelnemende partijen.

De gemeente bepaalt het beleid én beschikt over doorzettingsmacht naar de door haar gefinancierde instellingen. Naar de andere betrokken instellingen (woningcorporatie, zorgaanbieders) heeft de gemeente geen doorzettingsmacht. Waar de gemeente doorzettingsmacht heeft, maakt zij daar nauwelijks gebruik van.

Rol gemeente

De gemeente speelde met name in het begin diverse rollen: initiatiefnemer, bemiddelaar (bij elkaar brengen van partijen) en regisseur. Later beperkt de gemeente zich tot de rol van partner, meedenker. De rol van de gemeente is dus overgegaan van regisseur naar gesprekspartner, die meewerkt aan het bepalen van de doelen. Bij het bepalen van die doelen is er veel ruimte voor de deelnemende organisaties.

In termen van de regiomodellen van Span et al. (2009) valt de gemeentelijke rol vooral als coproductent te kenschetsen; in de loop van het proces verschuift deze min of meer naar de rol van facilitator. Visie, doelen en randvoorwaarden werden gezamenlijk geformuleerd. De gemeente liet ook verantwoordelijkheid bij de instellingen, coproductie dus.

Gebruikte kennisbron en de relevante netwerken

De voor het project relevante netwerken worden vooral gevormd door professionals en in mindere mate door beleidsmedewerkers van de gemeente.

Burgerparticipatie

Zoals eerder vermeld, zijn de burgers niet actief betrokken bij het opzetten of uitvoeren van het project. Ze zijn ook niet geraadpleegd. Er wordt nu wel naar toe gewerkt dat de burgers worden benaderd voor een evaluatie. Daarbij wordt hen gevraagd of zij het Sleutelteam kennen, of ze vinden dat het team een meerwaarde heeft en of het team bijdraagt aan het welbevinden en het welzijn van de mensen in de wijk. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in de wijk Berflo Es vrij veel initiatieven zijn genomen op het gebied van welzijn. Integraal werken, Erop af - het zijn allemaal ontwikkelingen waar in de wijk mee wordt geëxperimenteerd. Daardoor is het lastig te bepalen welk deel van de positieve effecten nu daadwerkelijk wordt veroorzaakt door het Sleutelteam.

Figuur 6 - Samengevat: de sturing door de gemeente bij het project

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
Gemeente nam initiatief, trok zich later meer terug en liet verantwoordelijkheid aan partijen over	Eerst regisseur, coproductent en bemiddelaar, later partner en facilitator	Professionals en in mindere mate beleidsmedewerkers	Geen; het is de bedoeling burgers t.z.t. bij de evaluatie te betrekken

Typering van de sturingsrelatie

Governance of New Public Management

De benadering door de gemeente ligt vooral in de governance-hoek. De gemeente is in het begin regisseur, maar laat veel ruimte aan de maatschappelijke organisaties. Er is veel samenwerking. Er is niet of nauwelijks sprake van New Public Management.

De fase waarin het project verkeerde

Veel projecten laten na de eerste fase uit de beleidscyclus (koersverkenning) een verschuiving van governance naar New Public Management zien. Dat is hier niet het geval. Wel is er sprake van een gemeente die zich enigszins terugtrekt van regisseur naar meedenker en partner.

Governancetype

De wijze van overheidssturing laat zich het beste kenmerken als netwerk/ketensturing. In het begin heeft de gemeente min of meer de regierol, zij is dan de bepalende partij in het bij elkaar brengen van de partners. Ze is betrokken bij het formuleren van doelen en bij de evaluatie van het project, maar is hierin niet de bepalende factor. Juist de instellingen die betrokken zijn bij het project en de professionals die daar werken zijn bepalend voor de inhoud van het project. Zij werken met elkaar samen om te zorgen dat de burger zo goed mogelijk kan worden ondersteund. De gemeente is dan partner en

meedenker. Er zijn daarom wellicht ook elementen van frontlijnsturing te onderkennen, zij het dat de betrokkenheid van de burger gering is. Deze is zelfs niet geraadpleegd.

Regie

Vanuit het regieperspectief kan de situatie als volgt worden beschreven: de gemeente heeft naar een aantal uitvoerende instellingen doorzettingsmacht, maar heeft dat niet ten aanzien van de andere partijen. In de praktijk maakte de gemeente nauwelijks gebruik van haar doorzettingsmacht en vervulde zij een coproductieve en faciliterende regierol.

Succesfactoren en bedreigende factoren

Om een samenwerkingsverband als het Sleutelteam te laten slagen is het enorm belangrijk dat er vertrouwen ontstaat, zowel op bestuurlijk niveau als op het niveau van de professionals op de werkvloer. Zowel de gemeente als Carint Reggeland benoemen dit. Ook moeten partijen durven geven en nemen. Organisaties zijn soms voorzichtig in het naar zich toe trekken van bepaalde taken, omdat ze niet te gretig willen overkomen. Ze nemen dan een afwachtende houding aan richting gemeente, als zou die beslissen over de verdeling van taken. Bij de gemeente bestaat echter de visie dat aangezien het maatschappelijk middenveld de partij is die daadwerkelijk taken moet uitvoeren, deze ook de beslissingen moet nemen over taakverdeling; de gemeente kan heel veel doen in beleidsmatige zin, maar de praktijk-expertise ligt bij de organisaties. Daar hoort ook bij dat juist die organisaties weten waar welke expertise het best te halen is.

Als bedreigende factoren worden genoemd: de belangen van elke organisatie. Dit zijn financiële en commerciële belangen. Met het oog op de toekomst (bezuinigingen) zullen deze belangen een nog grotere rol gaan spelen. Dit kan het samenwerken bemoeilijken.

Wat kan beter in de sturing?

Gezien het feit dat het voor organisaties moeilijk is om over hun eigen belang heen te stappen, lijkt een sterkere regie van de gemeente nodig, ondanks het feit dat de gemeente liever kiest voor de faciliterende rol. Door de bezuinigingen en de transitie wordt een andere manier van samenwerken belangrijk. Er zal overschot ontstaan op de markt van zorg- en welzijnsorganisaties, waardoor organisatiebelangen een nog grotere rol gaan spelen. Het lijkt te veel gevraagd van organisaties om daar met elkaar een oplossing voor te vinden. Beter lijkt het om als gemeente daarin een kaderstellende rol te nemen. Onderwerp van discussie is daarbij hoe ver de gemeente mag gaan in het stellen van die kaders. De gemeente lijkt niet de aangewezen partij om zich met de inhoud van de hulpverlening bezig te houden, de betrokken partijen hebben op dit gebied immers de expertise. Maar juist bij het bepalen van de vorm van samenwerking kan de gemeente een sturende rol spelen. Hierbij is het belangrijk om als gemeente een duidelijke visie te hebben van waaruit het kader wordt bepaald.

7.1 Het project

Het project sociaal makelaarschap is onderdeel van het project Vernieuwend Welzijn binnen de gemeente Utrecht dat in 2010 is ingezet en waarvan de uitkomsten in 2011 zijn goedgekeurd door de Utrechtse gemeenteraad. Aanleiding voor het project zijn de komst van de Wmo en de discussie in de gemeenteraad over het functioneren van de grote welzijnsorganisaties. Doel van het project was het ontwikkelen en implementeren van een nieuw profiel voor een buurtprofessional die de Civil Society ondersteunt. De benaming van de nieuwe functie is 'sociaal makelaar'. Het profiel is ontwikkeld in een projectgroep waarin zowel de gemeente als de drie grote welzijnsorganisaties vertegenwoordigd zijn. Voor de implementatie zijn praktijkleergroepen gevormd, bestaande uit professionals van de drie welzijnsorganisaties die in de functie van sociaal makelaar aan de slag zijn gegaan.

7.2 Van initiatief naar Wmo-project

Eerste initiatief

De kritische houding van de gemeente tegenover het welzijnswerk in zijn geheel en het opbouwwerk in het bijzonder was voor Welzijnsorganisatie Portes aanleiding om de functie van opbouwwerker te vernieuwen. Samen met de Hogeschool Utrecht hebben de opbouwwerkers een 'profiel Sociale Makelaar' ontwikkeld. Naar aanleiding van de kadernota Welzijn Nieuwe Stijl heeft de gemeente parallel aan dit traject de drie grote welzijnsorganisaties in Utrecht uitgenodigd om op stedelijk niveau het Sociaal Makelaarschap uit te werken. Was Portes de eerste initiatiefnemer om tot een nieuwe invulling van de functie opbouwwerker te komen, de gemeente was initiatiefnemer in het bredere traject op gemeentelijk niveau.

Probleem- en doelbepaling

De komst van de Wmo, de verandering in het denken van verzorgingsstaat naar participatiestaat betekent een andere zienswijze over de rol van het welzijnswerk in de samenleving. In de optiek van de gemeente Utrecht is de rol van het welzijnswerk vervaagd omdat het veel verschillende taken uitvoert. De gemeente voelde de behoefte aan aanscherping van de rol van het welzijnswerk en de daarbij behorende functies. De landelijke ontwikkelingen rond Welzijn Nieuwe Stijl versnelden dit proces. In de kadernota 'Routekaart naar Vernieuwend Welzijn' heeft de gemeente haar visie uitgewerkt. Kernachtig samengevat⁵ luidt deze visie als volgt:

5 Gemeente Utrecht, 9 sept. 2011, 'Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn', p. 3.

‘Het nieuwe welzijn gaat uit van de kracht en eigenwaarde van het individu. Daarom stimuleren we mensen om – geheel in lijn met de Wmo – zélf problemen op te lossen, talenten te ontwikkelen en activiteiten te organiseren. Het welzijnswerk levert niet langer ongeraagd aanbod van activiteiten, maar ondersteunt bewonersinitiatieven en brengt – als ‘sociaal makelaar’ – bewoners en organisaties bij elkaar. Mensen die aangewezen zijn op individuele ondersteuning (bijvoorbeeld van een maatschappelijk werker of ouderenadviseur) omdat hun netwerk deze hulp niet kan leveren, moeten die hulp professioneel en snel krijgen. We gaan deze hulp efficiënter – en met inschakeling van de directe omgeving – organiseren.’

Vanuit deze visie heeft de gemeente twee hoofddoelstellingen voor het welzijnswerk vastgesteld. Aan de ene kant de individuele ondersteuning van de kwetsbare burger, aan de andere kant de ondersteuning van de ‘Civil Society’. Dit laatste krijgt uitwerking in het sociaal makelaarschap. Voor het opstellen van het profiel van de sociale makelaar hebben gemeente en brede welzijnsorganisaties samen een traject doorlopen.

De uitvoering van het project

Een projectgroep, bestaande uit beleidsmedewerkers van de gemeente Utrecht en vertegenwoordigers van de drie brede welzijnsorganisaties, heeft een profiel voor de ‘sociale makelaar’ ontwikkeld. Daarna zijn praktijkleergroepen van professionals van de betrokken organisaties met de functie aan de slag gegaan om het profiel uit te testen. De welzijnsorganisaties implementeren de functie in de wijken.

7.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen

De rol van de verschillende partijen

- **Gemeente**
In de ontwikkelfase van het project Sociaal Makelaarschap is de gemeente initiatiefnemer geweest. Zij heeft actief bijgedragen aan de visievorming maar is ook facilitator geweest tijdens de discussie met de partners. In de uitvoeringsfase heeft de gemeente de rol van toezichthouder op de uitvoering, maar ook van ondersteuner. Omdat het project nog zo nieuw is, blijft de beleidsmedewerker van de gemeente in de werkgroep sociaal makelaarschap meedenken.
- **Instellingen**
De Welzijnsorganisaties hebben als experts een actieve rol gespeeld in de ontwikkeling van het profiel sociaal makelaar. In de uitvoeringsfase zijn ze vooral opdrachtnemer en dragen zij zorg voor de implementatie van het profiel in de wijken.
- **Burgers**
Burgers spelen nauwelijks een rol. De wijkraden zijn geïnformeerd over het project.

Opdrachtgever-opdrachtnemer

Er is in dit project een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De gemeente financiert het welzijnswerk volledig. Er is sprake van een subsidierelatie, waarbij de gemeente een gedetailleerde opdracht geeft aan de welzijnsorganisatie. Vanuit onvrede over het functioneren van het welzijnswerk is de gemeente sturend geweest op de doelstellingen van het project en op de te behalen resultaten. De gemeente zegt een duidelijk kader te stellen en vervolgens erop toe te zien dat alle activiteiten binnen dat kader plaatsvinden. Zo wordt dat door de welzijnsorganisaties ook ervaren, zij merken dat ze geen gelijkwaardige gesprekspartner zijn, zeker als gekeken wordt naar het moment dat de kaders gesteld worden en het probleem gedefinieerd wordt. De gemeente – als de betalende opdrachtgever – stelt de voorwaarden en eisen. De organisaties merken wel dat binnen de gegeven kaders hun inbreng gewaardeerd wordt. Voor de implementatie van het project legt de gemeente de verantwoordelijkheid bij de welzijnsorganisaties.

Voor de beoordeling door de gemeente van de uitkomsten van het project is het belangrijk dat verwachtingen over resultaten en invulling worden uitgesproken. Dit heeft namelijk te maken met bezuinigingen die ook effect hebben op de beschikbare subsidie voor het welzijnswerk. Mede daardoor, maar ook omdat het bij het sociaal makelaarschap nog moeilijk is om de resultaten te omschrijven, is de gemeente nog enigszins zoekende naar de invulling van de rol van opdrachtgever. Ze vindt dat ze een betere balans moet kunnen vinden tussen het sturen op hoofdlijnen en doelstellingen versus sturen op de invulling van die doelstellingen, de concrete resultaten en het hoe. Daarbij duikt de vraag op hoever de gemeente wil gaan met haar bemoeienis. In dit project heeft de gemeente vanuit haar visie sterk gekoerst op vernieuwing en binnen de gestelde kaders aan betrokken instellingen gevraagd mee te denken. Eigenlijk zou de gemeente liever op hoofdlijnen en doelstellingen sturen. De lokale organisaties pakken de nieuwe, door de Wmo beoogde werkwijze niet voldoende op in de ogen van de gemeente, die zich daarom meer als ‘change agent’ opstelt en een eigen visie heeft ontwikkeld op de uitvoering. Er is dus een duidelijke relatie opdrachtgever-opdrachtnemer, maar de gemeente is nog zoekende naar een precieze of verbeterde invulling daarvan.

Hoe stuurt de gemeente het project?

Scenario: initiatief en verantwoordelijkheid

De gemeente nam het initiatief voor het project op gemeentelijk niveau. De gemeente was daarbij koersbepalend: zij stelde de kaders en bepaalde het doel. Binnen dit door de gemeente bepaalde kader is gezamenlijk invulling gegeven aan de uitwerking. De ruimte van de instellingen was daardoor beperkt. De gemeente bepaalt het beleid, heeft doorzettingsmacht en maakt daar ook gebruik van.

In de uitvoeringsfase verschuift de verantwoordelijkheid van de gemeente naar de instellingen, de gemeente legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering neer bij de instellingen. Op het moment dat implementatie geëvalueerd wordt, is er weer ruimte voor gezamenlijke afspraken, over input, resultaten en maatschappelijke effecten.

Rol gemeente

In de beginfase is de gemeente de regisseur. In de uitvoeringsfase profileert de gemeente zich als opdrachtgever omdat de instellingen verantwoordelijk zijn en worden gehouden voor de te behalen resultaten. In de evaluatiefase lijkt de regisseursrol weer terug te keren.

De gebruikte kennisbron, de relevante netwerken

Het project is uitgevoerd in een netwerk van professionals en ambtenaren.

Burgerparticipatie

De mate van burgerparticipatie is laag in dit project. Deze beperkt zich tot informatie, de wijkraden zijn geïnformeerd over het project. De gemeente wil graag dat er meer inspraak komt van burgers en wil die ruimte ook wel geven, maar in de praktijk is dat nog beperkt.

Figuur 7 - Samengevat: de sturing door de gemeente bij het project

Scenario	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
Gemeente nam initiatief, is koersbepalend en heeft de verantwoordelijkheid; instellingen verantwoordelijk voor de uitvoering	Regisseur, opdrachtgever	Professionals en beleidsmedewerkers	Geen; het is de bedoeling burgers meer inspraak te bieden

Typering van de sturingsrelatie

Governance of New Public Management

Beide sturingsopvattingen zijn terug te vinden in de opstelling van de gemeente. Het feit dat de gemeente samen met de welzijnsorganisaties wilde toewerken naar een nieuw profiel voor de sociaal werker, duidt op een governance-opvatting. Er was ruimte voor de welzijnsorganisaties om inhoudelijk mee te denken over Welzijn Nieuwe Stijl en de inkleuring van de functie van sociaal makelaar. Het feit dat de gemeente bij de uitvoering de verantwoordelijkheid bij de instellingen legde, duidt op New Public Management. En de gemeente wil verder op het NPM-pad: zij wil de diensten niet meer vanzelfsprekend bij de lokale organisaties inkopen. Dit gaat vanaf 2013 gebeuren. De contracten met de welzijnsorganisaties zijn opgezegd en najaar 2012 vindt een open 'inschrijving' plaats.

De fase waarin het project verkeerde

De governance-benadering was vooral zichtbaar in het ontwikkelingstraject en lijkt weer terug te keren in de evaluatiefase. In de uitvoeringsfase bewandelt de gemeente de New Public Management weg.

Governancetype

Vooraf in de ontwikkelingsfase is sprake van netwerk/ketensturing, met een stevig sturende gemeente: de gemeente neemt de regie in handen en houdt de touwtjes ook strak in handen. De kennis komt van professionals en beleidsmedewerkers van de gemeente.

Tijdens de implementatiefase van de resultaten van dit project is er echter sprake van marktsturing of expertsturing. De gemeente stelt de kaders maar legt de verantwoordelijkheid voor de resultaten bij de uitvoerende organisaties. Daardoor is de rol van de gemeente vooral opdrachtgever. Wat verder typerend is voor dit sturingsmodel is dat de burgerparticipatie beperkt blijft tot het informeren van de betrokken burgers.

Regie

Vanuit het regieperspectief kan de situatie als volgt worden beschreven: de gemeente heeft naar de uitvoerende instellingen doorzettingsmacht en maakte daar ook gebruik van. De gemeente heeft in de ontwikkelingsfase een duidelijk richtinggevende regierol, in de uitvoeringsfase een sterk opdrachtgevende rol.

7.4 Opmerkingen achteraf

De gemeente worstelt met de balans tussen sturen op hoofdlijnen en sturen op resultaten, waarbij de kaders van tevoren al verregaand zijn ingevuld. Hoe ver moet je daarmee gaan? In hoeverre laat je maatschappelijke organisaties vrij om de hoofdlijnen in te vullen? Hoe ver mag je er ook van uitgaan dat je de maatschappelijke organisaties kunt vertrouwen op hun inzicht en professionaliteit? Eén van de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl is professionele vrijheid, wat tegelijkertijd professionele deskundigheid veronderstelt. Dit is een kwestie van vertrouwen en dat vertrouwen in de welzijnsorganisaties is er op dit moment niet of in elk geval onvoldoende bij de gemeente(raad). Maar het is ook een kwestie van goede afspraken maken over kwaliteit, goed communiceren en – tijdens het ontwikkelings- en uitvoeringsproces – blijven communiceren.

Netwerk Welzijn Versterkt, gemeente Peel en Maas

Martha van Biene

In dit hoofdstuk wordt de case Peel en Maas uitgebreid beschreven en wordt nagegaan hoe de gemeente de sturing vorm geeft. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 8.1 en 8.2 ingegaan op de geschiedenis van de aanpak in Peel en Maas en wordt vervolgens in paragraaf 8.3 de sturing beschreven op dezelfde wijze als in de cases in de voorafgaande hoofdstukken 5 tot en met 7.

8.1 Wonen, welzijn en zorg in Peel en Maas, een historische analyse

In de hierna volgende procesbeschrijving geven we een korte historische analyse van de ontstane samenwerking tussen gemeenten, inwoners en partijen wonen, welzijn en zorg. Het betreft de gefuseerde gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree, nu de gemeente Peel en Maas. De analyse geeft inzicht in het krachtenveld waarbinnen gemeenten, partners en inwoners werken aan 'zorg voor elkaar'. We beschrijven de periode medio jaren 90 tot 2012. We merken op dat de gemeente Peel en Maas aangeeft een scoop te hanteren van 30 tot 40 jaar om sociale vernieuwingen inhoud en vorm te geven.

Gezamenlijke visie ontwikkelen, medio jaren 90

Medio jaren 90 zijn gemeenten gestart met het verbeteren van de leefbaarheid van de kleinere kernen. Het idee was toen al om mensen zo lang mogelijk in staat te stellen in hun vertrouwde omgeving te kunnen blijven wonen. Bovenop deze ontwikkeling vond er rond het jaar 2000 een deconcentratie plaats van regionale verpleeg/verzorgingshuizen. In de gemeente Helden zag men door de vergrijzing en door het loskoppelen van wonen en zorg een probleem ontstaan. In samenwerking met de directeur van de woningcorporatie zijn op bestuurlijk niveau de handen ineen geslagen. Vanuit de gemeente drong men er daarbij op aan de koppeling te verbreden naar welzijn en zorg. In 2000 werkten wonen, welzijn en zorg al samen aan de leefbaarheid van de burgers. De partijen ontwikkelden gezamenlijk een visie waarbij eigen verantwoordelijkheid voor dorpskernen voorop stond.

Inwoners dragen verantwoordelijkheid, 2001

In 2001 startte de gemeente Helden met leefbaarheidsdiscussies in de dorpskernen. Deze gesprekken zijn door externe partijen begeleid en hadden tot doel in de zes dorpskernen te inventariseren waaraan behoefte was. Vervolgens zijn opbouwwerkers aan de slag gegaan om binnen de kleine kernen verbindingen te leggen in de vorm van netwerken tussen burgers en instellingen. Vanuit de gemeente is ingezet op de dorpshuizen de gemeenschapshuizen, waarbij van meet af aan gesteld is dat de inwoners zelf verantwoordelijk zijn voor de exploitatie. Weliswaar stelt de gemeente zich garant voor

de exploitatie, maar het zijn de inwoners die bepalen wat er wel of niet moet gebeuren. Ook als er binnen een gemeenschapshuis geen ideeën of suggesties zijn, blijft de gemeente op afstand en gaat geen dictaat op leggen wat er wel zou moeten gebeuren.

De netwerken die zijn opgezet, functioneerden succesvol. De gekozen strategie wierp zijn vruchten af.

Het convenant en de samenwerking, 2003

Het succes van de netwerken leidde ertoe dat de gemeente Helden in 2003 een convenant sloot met een vertegenwoordiging van inwoners en 33 partners: woningbouwcorporaties, zorgkantoor, maatschappelijke instellingen en thuiszorgorganisaties. Door vroegtijdig te investeren in het opzetten van een breed netwerk, het formuleren van een brede meerjarenvisie en het organiseren van kleinschalige, succesvolle projecten werd het netwerk solide en wilden partijen graag aansluiten.

Dat leidde ertoe dat tal van partijen zich hieraan in een convenant verbonden hebben. Het sluiten van twee gezinsvervangende huizen leidde ertoe dat mensen met een verstandelijke beperking kleinschalig gingen wonen in de dorpen. De instelling voor mensen met een verstandelijke beperking (Dichterbij) zocht het gesprek met de gemeente met als doel sociale integratie van deze groep kwetsbare burgers met hen te realiseren. Dit leidde tot verbreding van de aanpak naar een bredere doelgroep, namelijk naast mensen met een verstandelijke beperking ook ouderen; tijdens het vernieuwingsproces kwamen daar tal van andere kwetsbare inwoners bij, zoals mensen met psychiatrische problemen. Inmiddels wordt het denken en werken vanuit doelgroepen verlaten en wordt er gewerkt vanuit deze uitgangspunten: 'wat is uw vraag?' of 'wat is uw behoefte?' en 'wat draagt u zelf bij?'

Leven in het dorp, 2008

In de beleidsnota '*Leven in het Dorp*' (2008, p. 4) van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel worden de ervaringen rond het netwerk als volgt omschreven: 'De samenwerking tussen de convenantpartijen is gericht op het verkennen en verleggen van grenzen, de durf om te kiezen, het zoeken naar oplossingen en het nemen van risico's. Enthousiasme en passie zijn daarbij belangrijke ingrediënten. Het netwerk van convenantpartijen is steeds hechter geworden. Hierdoor ontstaan er gemakkelijker ketens in de uitvoering en de planning. Het netwerk is een goede voedingsbodem om te komen tot afstemming.'

De beleidsnotitie '*Leven in het Dorp*' *Samen innovatief grenzen verleggen*, WWZ 2008-2012 (2008, p. 11) neemt de dialoogsturing en open samenwerking als uitgangspunt: 'Primair in de dialoogsturing is de gelijkwaardige en wederkerige relatie tussen de drie hoofdactoren: regisseurs, maatschappelijke partners en inwoners. Dialoogsturing betekent dat wanneer de actoren hun ideeën en initiatieven uitwerken in plannen zij de andere actoren in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken en in de dialoog met elkaar de plannen verder ontwikkelen.'

Kenmerken voor succesvol samenwerken

De betrokken partijen zijn vanuit gelijkwaardige en wederkerige relaties dichterbij elkaar gebracht en hebben elkaar leren kennen. In de beleidsnota *'Leven in het Dorp'* (2008) wordt een aantal succesvolle kenmerken genoemd:

- partijen opereren vanuit een gezamenlijk opgestelde visie en daarop ontwikkeld beleidskader
- partijen werken aan uitvoeringsafspraken waarbij samenwerking en afstemming voorafgaat aan feitelijk handelen
- partijen vormen een netwerk waarin men met elkaar afstemt en samenwerkt
- partijen bundelen hun krachten en matchen hun middelen op basis van vraagsturing en marktwerking
- partijen gebruiken elkaars krachten door in elkaar te investeren, nieuwe arrangementen te ontwikkelen en als partners op te treden
- partijen ondernemen samen op basis van analyses van mogelijkheden en risico's
- partijen hebben een pro-actieve houding in het inspelen op nieuwe ontwikkelingen
- partijen zijn zich bewust van de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van de projecten
- partijen zijn transparant naar elkaar toe en hebben vertrouwen in elkaar
- partijen verkennen en verleggen grenzen
- partijen zoeken naar oplossingen en durven te kiezen
- enthousiasme en passie zijn belangrijke ingrediënten

Vraagpatronenonderzoek, 2009

In 2009 wordt gemeente Peel en Maas mede participant in de Wmo-werkplaats Nijmegen. De werkplaats werkt in opdracht van VWS, teneinde de Wmo en specifiek Welzijn Nieuwe Stijl verder vorm te geven met gemeenten, inwoners en partijen. De gemeente geeft de opdracht om een vraagpatronenonderzoek uit te voeren volgens de narratieve onderzoeksmethode 'De standaardvraag voorbij' (Van Biene, 2008), waarbij de verhalen van kwetsbare burgers worden opgetekend en geanalyseerd. Eigen aan de onderzoeksmethode is dat we pas van vraagpatronen spreken als deze door de geïnterviewden en andere betrokkenen zijn onderkend. Vervolgens worden ze geadresseerd en zijn er 'eigenaren' (een inwoner of een groep inwoners) die met het vraagpatroon aan de slag gaan. De aanpak sluit naadloos aan bij de aanpak van de gemeenten in 1995 en de volgende jaren: 'in dialoog met de vrager'. De nieuwe dienstverlening is dus ontleend aan de vraagpatronen.

Gemeenten fuseren, 2010

In 2010 fuseerden de gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree en is de gemeente Peel en Maas ontstaan. Deze gemeente telt vanaf 1 januari 2010 43.020 inwoners (Bron CBS) op een oppervlakte van 161 km².

Project Netwerk Welzijn Versterkt, 2011

Peel en Maas boekte gaandeweg (1995 – 2012) steeds meer successen op het gebied van participatie van kwetsbare inwoners (van alle leeftijden). De gemeente creëerde samen met kwetsbare inwoners en hun verwanten, vrijwilligers, maatschappelijke instanties en ondernemers op het gebied van wonen, welzijn en zorg een netwerk, dat mensen met een beperking helpt om deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Het netwerk krijgt een belangrijke plek in de strategische beleidsontwikkelingen van de gemeente Peel en Maas. Het netwerk met zijn partners en de lokale burgers geven daadwerkelijk handen en voeten aan participatie van kwetsbare inwoners. Het netwerk krijgt de naam Netwerk Welzijn Versterkt en dit mondt uit in het project Netwerk Welzijn Versterkt.

Met ondersteuning van Netwerk Welzijn Versterkt stellen in 2011 20 kwetsbare bewoners hun persoonlijk arrangement ‘Leven in het dorp’ samen. De bewoners hebben al of niet met ondersteuning de regie over het eigen arrangement. Binnen het project startte de *Ontwikkelwerkplaats Netwerk Welzijn Versterkt* waar professionals wonen, welzijn en zorg met behulp van ‘casusleren’ de 20 arrangementen vormgeven, evalueren en bijstellen. In de ontwikkelwerkplaats maken participerende partijen gebruik van elkaars expertise. In 2012 heeft Netwerk Welzijn Versterkt van 20 arrangementen het effect gemeten wat betreft het maatschappelijk en financieel rendement.

Tot slot

Het succes van de talrijke pilots in Peel en Maas wordt in grote mate toegeschreven aan wat zij ‘Dialoogsturing en Dialoog met het Dorp’ noemen. Het project Netwerk Welzijn Versterkt is dan ook een uitkomst en voortzetting van een langdurig programma van projecten en activiteiten in de gemeente Peel en Maas en richt zich op het tot stand brengen van netwerken tussen kwetsbare en vitale burgers, welzijnspartijen, zorginstellingen, zorgkantoor/verzekeraar, maatschappelijke partners, gemeente, buurtbewoners, politie, onderwijs en andere betrokken partijen. De gemeente en partijen, inwoners en professionals gebruiken de stimulerende oneliner ‘*Geit neet besteit neet*’ (Limburgs voor: ‘Gaaf niet bestaat niet’), gekoppeld aan een herkenbaar symbool om uitdrukking te geven aan ‘het kan wel als...’

Hiermee beëindigen we deze in vogelvlucht beschreven historische analyse wonen, welzijn en zorg van de gemeente Peel en Maas. De Wmo-werkplaats droeg van 2009-2012 strategisch en operationeel bij aan het project Netwerk Welzijn Versterkt. De hierna volgende beschrijvingen hebben daarop betrekking.

8.2 Ontwikkelwerkplaatsen Netwerk Welzijn Versterkt

Probleem- en doelbepaling

‘De schotten’ tussen wonen, welzijn en zorg en de daaraan gelieerde financieringsstromen en regelgeving zijn het probleem dat het project Netwerk Welzijn Versterkt

wil aanpakken. De schotten stagneren participatie van kwetsbare burgers. Het doel van het project is de verschillende financieringsstromen zorg en welzijn niet afzonderlijk te benutten maar de budgetten te bundelen en integraal te kijken naar wat de persoon nodig heeft. Een nevensgeschikt doel is *integraal kijken en welzijn vóór zorg plaatsen* en het doen afnemen van zorgconsumptie.

Ontschotting moet het mogelijk maken dat kwetsbare burgers naar vermogen (weer) kunnen deelnemen aan de (lokale) samenleving.

Uitvoeringspraktijk van het Netwerk Welzijn Versterkt

Professionals wonen, welzijn en zorg – die deel uitmaken van Netwerk Welzijn Versterkt – zijn op kleine schaal in gesprek gegaan met kwetsbare burgers. Met behulp van het zogenoemde vraagpatronen-onderzoek zijn de verhalen (narratieven) van de bewoners opgetekend. Professionals en burgers gingen samen op zoek naar de patronen in die verhalen. Specifiek hebben zij gezocht naar patronen die te maken hebben met wat burgers nodig hebben (*needs*), wat zij willen (*wants*), wat zij eisen (*demands*) en wat zij willen en kunnen bijdragen (*competence*) (Welzijn Versterkt, 2009) en *De Dialoog met de Vragers*, 2012). In een gezamenlijke bijeenkomst onderkenden kwetsbare burgers en professionals de vragen. De uitkomst van deze bijeenkomst vormde het vertrekpunt voor nieuwe doelbepalingen.

De vraagpatronen maakten het mogelijk individuele en collectieve vragen van kwetsbare burgers te identificeren. Al doende ontstonden nieuwe samenwerkingsverbanden en netwerken die de vraag en inzet van de kwetsbare burger als uitgangspunt nemen. Hiermee kreeg het probleem ‘er is meer participatie gewenst voor en door kwetsbare burgers’ volop aandacht en werden participatievraagstukken werkenderwijs met burgers en professionals gedeeld en kwamen nieuwe initiatieven tot stand. Tegelijkertijd wordt met die inzet het proces van netwerksturing geformaliseerd. In ontwikkelwerkplaatsen wordt gelegenheid geboden te netwerken en bovenal te professionaliseren. Hierna lichten we dat toe.

Ontwikkelwerkplaats als leernetwerk

De ontwikkelwerkplaats fungeert als oefenplek waar professionals van wonen, welzijn en zorg, onderwijs en MKB gezamenlijk casuïstiek verkennen met behulp van *casus leren* en waar zij leren werken hoe vanuit de vraag (*vraaggestuurd werken*) te komen tot het daadwerkelijk voorzien in behoeften (*behoeftegestuurd werken*). De ontwikkelwerkplaats schept leerruimte waar professionals leren samenwerken. Tevens leren professionals hoe meerwaarde te creëren als het gaat om de kwaliteit van leven van de kwetsbare burger. Kenmerkend voor de ontwikkelwerkplaats is de wisselende samenstelling van de deelnemers. Niet een vaste groep deelnemers is bepalend voor de voortgang, maar de inbrenger van een casus bepaalt wie de deelnemers zijn. We denken hierbij aan uitvoerende professionals van de convenantpartijen/instellingen, managers, projectleiders, particuliere initiatiefnemers en beleidsambtenaren van de gemeente. Per bijeenkomst is er ruimte om drie verschillende casussen te bespreken. De groep denkt gezamenlijk

mee over de drie vragen en er is een hoog leerrendement voor de individuele deelnemer en voor de groep. Professionals hebben mandaat en beslisruimte van de bestuurders van de deelnemende organisaties en van de gemeente daar waar dat aan de orde is. Het vernieuwende is dat vooral achteraf wordt verantwoord in plaats van steeds toestemming vooraf te moeten vragen, en dit komt de snelheid van het klantgericht handelen zeer ten goede. Deze aanpak, ontregelen en ontbureaucratiseren, is onderdeel van het vernieuwingsproces.

Gerichte sturing van het leren vindt plaats door een vraagstuk niet te problematiseren en op basis van dialoog en betekenissturing tot oplossingsrichtingen te komen. In de ontwikkelwerkplaats werken de deelnemers vanuit de leervorm *actie leren*. Hierbij brengen de professionals de eigen ervaring uit de werkpraktijk in en al doende komen de deelnemers tot nieuwe inzichten en aanpakken. Dit is een reflectieve werkwijze, waarbij de eigen werkpraktijk van de professional uitgangspunt voor leren en handelen is. De ontwikkelwerkplaats is er voor professionals om gezamenlijk te komen tot verdieping, verbreding en validering.

In 2012 startten twee ontwikkelwerkplaatsen. Een waar de ondersteuningsarrangementen tot stand komen en de ontwikkelwerkplaats waar de kwaliteit van leven van de burger en het financieel rendement worden geobjectiveerd. We lichten de ontwikkelwerkplaatsen kort toe.

Arrangeren en waar nodig indiceren

In de Ontwikkelwerkplaats Ondersteuningsarrangementen brengen professionals complexe vragen van kwetsbare burgers in. De vraag of het probleem en de situatie van de kwetsbare burger worden verkend. Vervolgens wordt benoemd welke partner de kwetsbare burger en diens netwerk gaat ondersteunen bij het samenstellen en uitvoeren van diens persoonlijk arrangement. Met deze benadering en aanpak is een nieuwe werkstructuur geïntroduceerd: eerst arrangeren en waar nodig indiceren. Niet een vaststaand team met professionals bespreekt de vraag, maar de vraag en behoeften en eigen inbreng van de kwetsbare burger en diens netwerk bepalen welke mensen, diensten en voorzieningen nodig zijn om de persoon te ondersteunen. De professionals van de 33 convenantpartijen kunnen deelnemen aan deze ontwikkelwerkplaats, zij kunnen een casus inbrengen. Kenmerkend voor een ondersteuningsarrangement is dat de kwetsbare burger (en zijn netwerk) sturing geeft aan het tot stand brengen van de eigen oplossing (al of niet met ondersteuning) gezien vanuit de eigen context.

Vanuit governanceperspectief dienen de ondersteuningsarrangementen inmiddels als hefboom voor lokale vernieuwing. Bepaalde noodzakelijke facetten – ontschotting, participatie, inzet eigen kracht, professionalisering – komen in de aanpak terug en blijken leidend in het tot stand brengen van nieuwe bedrijfsprocessen zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau. Netwerk Welzijn Versterkt is uitgegroeid tot een nieuwe infrastructuur wonen, welzijn, zorg, onderwijs en MKB, en gezamenlijk zorgen de partijen en

ondernemers ervoor dat er een doorlopend en duurzaam proces van sociale vernieuwing ontstaat. De aanpak is uitgewerkt in een methodiek die 'op maat' is en kan worden uitgerold naar andere gemeenschappen. Governancesturing betreft hier het benutten van de strategie-van-onderop, waarbij de kwetsbare burger (en zijn netwerk) steeds meer de rol van opdrachtgever krijgt.

Maatschappelijk en financieel rendement

In de ontwikkelwerkplaats worden met behulp van het instrument 'effectenarena' (Deuten, 2008) resultaten en effecten gemeten van de ondersteuningsarrangementen. De effectenarena is een instrument waarmee je kunt nagaan wat het maatschappelijk rendement en effect is van een interventie voor verschillende belanghebbende partijen, zoals de individuele burger, de buurt/wijk, investerende partijen zoals de gemeente en/of de zorgverzekeraar. Dit dialooginstrument ondersteunt participanten om aan de hand van aspecten van kwaliteit van leven concrete activiteiten, resultaten en effecten te beschrijven. De (meer)waarde voor de kwetsbare burger kan door de persoon zelf worden bepaald. Kwetsbare burgers ontdekken zo samenhang tussen enerzijds de investering van eigen inzet en activiteiten en professionals zien vanuit hun inzet de waardevermeerdering (incasseringen). Deze gezamenlijke 'weging' maakt vergelijking mogelijk tussen de 'klassieke' situatie en de nieuwe integrale aanpak. Participanten stellen aan de hand van representatieve cases het rendement vast. We denken hierbij aan meer kwaliteit van leven en minder inzet van zware en dure voorzieningen. We mogen inmiddels vaststellen dat deze manier van werken aantoonbaar maakt of er al dan niet sprake is van meerwaarde en dat het versterken van participatie bijdraagt aan reductie van dure zorg. Naast de waardevermeerdering voor (kwetsbare burgers) zijn partijen zoals politie, woningbouwcorporaties, gemeente en zorgverzekeraars gebaat bij waardevermeerdering. Deze uitkomsten bieden partijen een hernieuwd perspectief op dienstverlening met een duurzaam karakter waarbij niemand buiten de boot valt.

Het streven is de resultaten en (beoogde) effecten van de aanpak te vertalen naar partijen die investeren en partijen die incasseren. Met het instrument en de opgedane kennis van Netwerk Welzijn Versterkt kunnen andere netwerkpartijen verkennen op welke manier zij de kosten (investeringen) en baten (incasseringen) duurzaam met elkaar in balans kunnen brengen en kan maatschappelijke meerwaarde worden vastgesteld.

Educatie Netwerk

De gemeente startte in januari 2013 nog drie nieuwe ontwikkelwerkplaatsen:

1. voor managers uit de regio (wonen, welzijn, zorg en gemeente) om de lokale achterbannen in groten getale te betrekken bij de transities;
2. voor leercoaches (professionals uit het netwerk) die de ontwikkelwerkplaatsen leren faciliteren en op basis van teamleren hoe leerprocessen met de (kwetsbare) burger en zijn sociale netwerk te faciliteren;
3. voor gemeenteambtenaren en professionals jeugdzorg ten behoeve van het herinrichten van de jeugdzorg.

De ontwikkelwerkplaatsen maken deel uit van het zogenoemde Educatie Netwerk. Er worden in het Educatie Netwerk tal van collectieve leeropdrachten opgepakt, zoals het toerusten van vrijwilligers die werken met kwetsbare bewoners in een kwekerij.

Samenwerken is één grote feedback-lus

Tot nu toe heeft Peel en Maas een infrastructuur gebouwd waarin (kwetsbare) burgers, vrijwilligers, maatschappelijke partijen en professionals integrale ondersteuningsstructuren ontwikkelen en valideren. In samenspraak met alle actoren worden werkwijzen die voldoende zijn doorontwikkeld geconsolideerd en geborgd. Betrokken partijen vormen één grote feedback-lus en dragen bij aan het realiseren van de gedragen visie.

De focus ligt hierbij op sociale energie van interacties tussen mensen ('dialogoog met de vrager') en het zoeken van kansrijke situaties en deze selectief stimuleren en activeren. En tot slot gaat het om sturen op 'collectief gedragen maatschappelijk rendement', dit bezien vanuit de lokale en de landelijke context (Van Delden, 2009).

8.3 De sturingsrelatie tussen gemeente en instellingen

De rol van de verschillende partijen

- **Gemeente**
In het begin was de gemeente de initiatiefnemer die mede namens het zorgkantoor met woningcorporatie en belangstellende zorg- en welzijnsinstellingen aan de slag wilde om het probleem rond het zelfstandig wonen van ouderen en kwetsbare burgers aan te pakken. De rol van de gemeente was/is vooral: (mede)regisseur met ruimte voor initiatief van andere partijen (neem bijvoorbeeld het initiatief van de instelling voor mensen met een verstandelijke beperking), facilitator, meedenker en meebeslisser. De stuwende regierol uitte zich bijvoorbeeld in het ter beschikking stellen van een regiecoördinator die de afstemming tussen de projecten voor zijn rekening nam, naast de subsidie die zij beschikbaar stelde. Gemeente Peel en Maas kiest voor de term *stuwende regierol*. 'Stuwen' betekent voor de gemeente dat zij partijen en burgers een duwtje in de rug geeft en dat zij bereid is waar nodig te faciliteren.
- **Instellingen**
Meedenken, expertise inbrengen en meebeslissen, uitvoeren van diverse projecten.
- **Burgers**
De burgers werden samen met de maatschappelijke organisaties actief betrokken in dialoogbijeenkomsten om de doelstellingen en richting van het project te objectiveren en te activeren. Meedenken, meewerken, meebeslissen en ervaringsdeskundigheid inbrengen zijn hierbij sleutelbegrippen geworden.

Opdrachtgever - opdrachtnemer

Er is een samenwerkingsconvenant gesloten met ruim 30 partijen, waaronder de gemeente en tal van instellingen. Er is een meerjarenplan dat richting aan het project geeft.

Er is een subsidierelatie van de gemeente met een aantal instellingen; er is geen sprake van aanbesteding. Er is niet of nauwelijks sprake van een relatie opdrachtgever – opdrachtnemer.

Op strategisch niveau is ten behoeve van de samenwerking met alle partijen een zogeheten Regionale Overlegtafel tot stand gebracht, die halfjaarlijks bij elkaar komt. De gemeente en het zorgkantoor zorgen samen voor stuwende regie op basis van de uitvoeringsafspraken die samen met partners en de dorpen (behorende tot de gemeente) gemaakt zijn. Achteraf verantwoorden de samenwerkende partijen zich over de wijze waarop de uitvoeringsafspraken zijn ingevuld en de prestaties zijn gehaald. De onderbouwing van deze prestaties geschiedt op vooraf overeengekomen prestatie-indicatoren. Voor de uitvoering van de diverse projecten fungeren zogeheten aanjaaggroepen, waarbij een regionale coördinator (in dienst van de gemeente) de spin in het web vormt tussen partijen.

De gemeente stelt zich op als gelijkwaardige gesprekspartner, waarbij het feit dat de gemeente wel degelijk prestatieafspraken en verantwoordingsplicht oplegt niet als inbreuk op deze gelijkwaardigheid ervaren wordt.

Nieuwe visie op opdrachtgeverschap

De gemeente heeft in 2011 en 2012 sterk gestuurd op het tot stand brengen van ondersteuningsarrangementen *met kwetsbare burgers* waarover de burger en zijn sociale netwerk regie voeren. Deze aanpak is de hefboom voor vernieuwing geworden. In dit verband spreekt de gemeente Peel en Maas van een ‘verschuivend opdrachtgeverschap’. De burger is volgens de visie en aanpak van de gemeente en de partijen ‘opdrachtgever’ geworden en de professional of instelling is ‘opdrachtnemer’. In de ontwikkelwerkplaatsen is deze aanpak steeds meer leidend geworden en de gemeente faciliteert dit vernieuwingsproces.

Bezien vanuit het regieperspectief is de rol van de gemeente vooral die van het activeren van de *coproducten ofwel stimuleren dat de burgers én de professionals producenten worden van leefbaarheid*. Er wordt gewerkt vanuit gezamenlijke visie en doelen, er is veel ruimte voor burgers, instellingen en professionals.

Organisatie van de samenwerking

In dialoogbijeenkomsten werden maatschappelijke organisaties en burgers betrokken bij de totstandkoming van de doelen, vanuit een gelijkwaardige relatie tussen gemeente, maatschappelijke partners en burgers. Partijen worden over en weer in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij het ontwikkelen van plannen en de uitwerking daarvan.

Hoe stuurt de gemeente het project aan?

Scenario: initiatief en verantwoordelijkheid

De gemeente was de eerste initiatiefnemer. De koers wordt samen met de convenant-partijen en burgers bepaald. Daarna voert de gemeente samen met de zorgverzekeraar stuwende regie, steeds aan de hand van de vragen van (kwetsbare) burgers. Dat wil zeggen: de gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk, maar legt op het niveau van projecten ook verantwoordelijkheid bij de uitvoerende organisaties en bij burgers, bijvoorbeeld in het geval van de dorpshuizen en de exploitatie daarvan en bij het regie voeren over samenstelling en uitvoering van het persoonlijk arrangement.

De gemeente bepaalt het beleid op Wmo-terrein en heeft doorzettingsmacht naar de door haar gefinancierde instellingen, maar maakt daar geen gebruik van.

Rol gemeente

De gemeente speelt diverse rollen: regisseur, regelaar en ontregelaar, opdrachtgever, onderhandelaar, innovator, coproductent en facilitator. De gemeente faciliteert het netwerkproces en zorgt dat partijen ambities delen, elkaar ontmoeten, actie ondernemen en doelen realiseren. De gemeente stelt zich op als gelijkwaardige gesprekspartner. Gezamenlijke ambities, visieontwikkeling en doelformulering staan voorop. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en de sturing is ook gezamenlijk.

De gebruikte kennisbron, de relevante netwerken

Kwetsbare burgers, professionals wonen, welzijn en zorg maar ook bijvoorbeeld de wijkagent, leerkrachten, ambtenaren en inkopers zorgkantoor nemen als kenniswerker deel aan de verschillende 'ontwikkelwerkplaatsen'. Binnen deze ontwikkelwerkplaatsen maken zij hun impliciete kennis praktisch toepasbaar en daarmee expliciet. Resultaten en effecten worden besproken met alle betrokken actoren. De gerealiseerde doelen vormen door dialoog en visie de basis voor nieuwe ambities en doelen. Het is boeiend om te zien hoe iedere actor de expliciet gemaakte kennis weer deelt met mensen uit zijn eigen kennisnetwerk. Bijvoorbeeld: de inkoper van een zorgkantoor neemt deel aan bijeenkomsten effectmeting (instrument effectarena). Hij vraagt enkele kwetsbare burgers en professionals de uitkomsten van effectmetingen 'Netwerk Welzijn Versterkt' te presenteren aan de raad van advies van het zorgkantoor.

Burgerparticipatie

Burgers willen steeds meer betrokken worden bij activiteiten die bijdragen aan oplossingen voor de concrete problemen die zij in hun dagelijks leven ervaren. Zij ontwikkelen verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Denk aan een rol als *opdrachtgever* aan een professional die een kwetsbare burger ondersteunt bij het samenstellen en uitvoeren van diens persoonlijke arrangement. Er ontstaan nieuwe verantwoordelijkheden voor zowel de professional als de burger. Burgers kunnen ook een rol vervullen als '*spiegel*' voor professionals; zij zijn doorgaans gewend om te handelen vanuit een eigen specialisme, terwijl burgers de problematiek als integraal ervaren. Burgers bren-

gen hen (collectief) ervaren problemen naar voren, denken vanuit hun perspectief mee over oplossingen, *adviseren* en leveren als *coproducent* naar vermogen een bijdrage aan het realiseren van deze oplossingen. Zij leveren als *ervaringsdeskundige* een bijdrage aan succesvolle werkwijzen. Bijvoorbeeld door het eigen verhaal te vertellen tijdens de dialoogtafels en de bijeenkomsten interactieve beleidsvorming.

Figuur 8 - Samengevat: de sturing door de gemeente bij het project

Scenario	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
Samen met de partijen richting bepalen; samen met de zorgverzekeraar stuwende regie uitdragen	De rol van de gemeente schommelt tussen die van regisseur, onderhandelaar en regelaar; regierol: coproducent	Burgers en professionals	Van adviseren/ raadplegen tot meebeslissen/ coproduceren

Typering van de sturingsrelatie

Governance en/of New Public Management (NPM)

Er zijn aspecten van twee sturingsopvattingen terug te vinden in het project ‘Netwerk Welzijn Versterkt’. Governance komt naar voren in de grote mate van samenwerking die er in het project is, ook in de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het bepalen van de doelstellingen in het programma ‘Leven in het Dorp’. Duidelijk is dat de gemeente expliciet gelijkwaardigheid met haar partners nastreeft en veel waarde hecht aan de inbreng van professionals, ervaringsdeskundigen en haar burgers. Zoals gezegd wordt deze gelijkwaardigheid door de instelling ook ervaren. Uitvoeringsafspraken worden gemaakt op basis van een gezamenlijk gedragen visie, in de vorm van een convenant ‘Leven in het Dorp’ dat periodiek herijkt wordt. Gemeente en zorgkantoor voeren stuwende regie; zij faciliteren en stimuleren initiatieven en projecten die in onderlinge samenhang bijdragen aan het realiseren van de convenantafspraken. Sturing vindt plaats op basis van proces- en prestatie-indicatoren in de vorm van interactieve beleidsvorming (dialoogtafels, regionale overlegtafels, bijeenkomsten interactieve beleidsvorming, ontwikkelwerkplaatsen). Hierin zijn ontegenzeggelijk aspecten van New Public Management te herkennen.

De fase waarin het project verkeerde.

Het project ‘Netwerk Welzijn Versterkt’ is onderdeel van een groter geheel, namelijk het convenant ‘Samen innovatief grenzen verleggen. Beleidsnota Leven in het Dorp WWZ 2008-2012’. Binnen dit grotere geheel vindt een verschuiving plaats van activiteiten en verantwoordelijkheden naar de diverse projecten. De wijze waarop de doelbepaling, de

opdrachtverlening en de verantwoording door de gemeente worden vastgesteld (weliswaar in samenspraak met haar partners) draagt elementen van NPM in zich.

In de beginfase is er vaak sprake van samenwerking en overleg over de koers, er is dan sprake van governance. Deelnemers aan 'Netwerk Welzijn Versterkt' dragen bij aan governance doordat zij ambities al doende lerend in praktijk brengen. De zo opgedane inzichten worden vertaald in beleidsadviezen aan gemeente en zorgkantoor. Na besluitvorming leidt dit tot vervolgoopdrachten en uitvoering als onderdeel van een volgende convenantperiode. In deze fase van het project komen er meer aspecten van New Public Management naar voren. In paragraaf 2.4 schetsen we de beleidscyclus en we zien bij Peel en Maas dat de gemeente en de partijen een iteratief proces zijn aangegaan en bij voortdurend maatschappelijk verkennen, kaders stellen en contracteren, uitvoeren en verantwoordelijkheid nemen, reflecteren en evalueren.

Governancetype

Binnen 'Netwerk Welzijn Versterkt' is sprake van meerdere vormen van sturingsrelaties. Enerzijds stelt de gemeente zich als gelijkwaardige gesprekspartner op met instellingen en wordt dit ook zo ervaren. Tezelfdertijd voert de gemeente stuwende regie op de uitvoeringsafspraken (ketensturing) en legt zij de verantwoordelijkheid bij experts (expertsturing). Kijkend naar de wijze waarop de (financiële) verantwoording geregeld is, blijkt dat dit volgens de indeling van Verwey-Jonker het meeste weg heeft van netwerk/ketensturing. Er is een duidelijke trend waarneembaar dat de gemeente opschuift naar een combinatie van netwerksturing, frontlijnsturing en vraagsturing.

Regie

De gemeente gebruikt haar doorzettingsmacht niet, waar nodig is zij de regisseur die de partijen wil meenemen en stimuleren. Zij vult haar regierol in als coproductent, samen met de andere partijen en met veel ruimte voor die partijen.

8.4 Sterke punten

De volgende punten zijn duidelijk stimulerend in dit traject.

- Het feit dat er vanaf het begin met een intentieverklaring (in de vorm van een convenant) gewerkt is die door een groot aantal partners is ondertekend, en ook het feit dat men gezamenlijk tot visievorming is gekomen, heeft ervoor gezorgd dat partners – ook bij tegenslagen – het vertrouwen hebben behouden en zijn blijven vasthouden aan het te behalen resultaat.
- Gedegen coördinatie en procesbegeleiding worden genoemd als voorwaarden.
- Niet onvermeld mag blijven dat ook persoonlijke verhoudingen genoemd zijn als stimulerende factor. Elkaar vertrouwen, transparant zijn, elkaars krachten benutten en bundelen dragen alle bij aan goede verhoudingen. 'De koestering van langdurige relaties' is door de projectleider genoemd als belangrijke succesfactor.
- Binnen het project 'Netwerk Welzijn Versterkt' heerst tevredenheid over de aanstu-

ringsrelatie. Hierbij speelt de goede verstandhouding met de regiecoördinator een niet onbelangrijke rol. De goede verhouding tussen de projectleider en de regiecoördinator is meer dan enkel een verhouding tussen twee functionarissen, maar is ook een goede persoonlijke verstandhouding.

- De goede samenwerking die er is, de toegankelijkheid en de gezamenlijke overtuiging dat vraagsturing en ondersteuningsnetwerken ten behoeve van kwetsbare burgers de juiste oplossingsrichting zijn, maken dat er nauwelijks een aansturingsrelatie gevoeld wordt, maar eerder gelijkwaardigheid.
- De inzet van burgers en de professionals, als coproducten van zorg en welzijn, kan worden gekenschetst als een lerend netwerk, waarin zorg- en ondersteuningsvragen zijn ‘omgezet’ naar een persoonlijk en/of een collectief ondersteuningsarrangement. In het lerende netwerk verschuift de rol van de vragende burger geleidelijk naar die van opdrachtnemer voor de professional. In dit lerende netwerk is sprake van een combinatie van kansrijke initiatieven van onderop en sturing van bovenaf met veel ruimte voor die initiatieven van onderop.

Wat kan (nog) beter

Naast de sterke punten zijn er ook nog verbeteringen mogelijk.

- Niet ‘de gemeente bepaalt en reikt aan’(top down), zoals vroeger veelal het geval was, maar de ‘de burger reikt aan’ hoe zijn leefomgeving het meest ideaal is voor hem/haar (bottom up) én de burger pakt aan. Vanzelfsprekendheden uit het verleden werken binnen de huidige uitgangspunten niet meer. Er moet dan ook naar andere manieren van communiceren en samenwerken gezocht worden. Deze omslag gaat soms met (terug)vallen, maar ook altijd weer met opstaan en is een proces dat tijd en energie kost.
Het laten insluiten van de principes zelfsturing en zelfredzaamheid gaat niet van de ene dag op de andere. De meerwaarde van dit langer durend proces is duurzaamheid.
- Instellingen moeten nog meer over hun eigen grenzen heen stappen en minder in termen van eigen belang redeneren. In het begin waren partijen op zoek naar een balans tussen samenwerking en behoud van eigen regie en verantwoordelijkheid. Het inleveren van een stukje autonomie en regie is pas tot stand gebracht nadat partners zich bewust werden van de onderlinge samenhang en afhankelijkheid. Het besef dat men op elkaar is aangewezen om ten behoeve van de burgers goede resultaten te bereiken, wordt gaandeweg verstevigd.
- Op het vlak van het wisselende landelijke beleid en de regelgeving is er nog winst te behalen, zeker op het vlak van ontschotting: er zijn nog steeds schotten op het punt van financiering, beleid en regelgeving.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de verschillende Wmo-werkplaatsen op een rij gezet. Dat betreft onderzoek in de regio's Groningen/Drenthe, Nijmegen, Twente en Utrecht. Het onderzoek is niet overal identiek uitgevoerd, zoals we aangaven in hoofdstuk 1, maar bevat voldoende kwalitatief beschrijvend materiaal om hier een aantal bevindingen uit af te leiden. In totaal hebben 13 gemeenten aan dit onderzoek meegedaan met in totaal 15 projecten: vier gemeenten in Groningen/Drenthe met vijf projecten, drie gemeenten in Utrecht met vier projecten, vijf gemeenten in de regio Nijmegen met vijf projecten en één project in Twente.

Het onderzoek van de Wmo-werkplaatsen wilde informatie verzamelen rond de volgende drie vragen:

1. Hoe geven de gemeenten vorm aan de sturingsrelatie met de verschillende actoren, burgers, partijen en organisaties die de projecten uitvoeren in het kader van de werkplaatsen?
De sturingsrelatie wordt beschreven aan de hand van de sturings- en governance-modellen (zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving van die modellen). Daarbij wordt ook gekeken vanuit het regieperspectief, dat eveneens in hoofdstuk 2 is behandeld.
2. Zijn burgers betrokken bij de projecten in de fase van beleidsvoorbereiding, bij de uitvoering en later bij de afronding, en hoe dan?
3. Hoe past de sturingsrelatie in het door de Wmo beoogde sturingsmodel?
We besteden aandacht aan de vraag of het volgens betrokken partijen in de praktijk beter kan en moet.

In paragraaf 9.1 geven we een typering van de gemeentelijke sturing⁶. We doen dat aan de hand van een aantal sturingsmodellen en vanuit de regiebenadering. Deze zijn in hoofdstuk 2 uitgebreid beschreven. In paragraaf 9.2 beschrijven we de betrokkenheid van burgers bij de projecten. Vervolgens gaan we in paragraaf 9.3 in op de vraag of de sturing past in de sturingsopvatting van de Wmo. In paragraaf 9.4 volgen conclusies en aanbevelingen en in paragraaf 9.5 een slotbeschouwing naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen over sturing.

6 Zie voor de uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen de onderzoeksrapportages van de afzonderlijke Wmo-werkplaatsen. Zie de literatuurlijst.

9.1 Typering van de gemeentelijke sturing

Positie van de gemeente, de context

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, zijn twee elementen van belang in de positie van de gemeente:

1. Heeft zij de mogelijkheid het beleid te bepalen en
2. Beschikt zij al dan niet over doorzettingsmacht?

Op Wmo-terrein bepaalt de gemeente het beleid, de wet geeft de gemeente grote vrijheid om het beleid te bepalen. Wat betreft de doorzettingsmacht heeft de gemeente twee posities: naar de door haar gefinancierde instellingen beschikt de gemeente over doorzettingsmacht. In relatie tot instellingen die zij niet financiert is dat anders: de gemeente bepaalt wél het beleid, maar heeft géén doorzettingsmacht. Zij moet deze instellingen dus overtuigen en verleiden om mee te doen. In de praktijk zien we dat gemeenten soms gebruik maken van hun doorzettingsmacht, maar vaak ook niet: zij nemen dan meer een regierol op zich die soms sterk tendeert naar samenwerking en kan worden omschreven als coproductent. Soms beperkt de gemeente zich tot een faciliterende rol.

De wijze van sturing: NPM of governance

Er is bij gemeenten op het terrein van de Wmo niet of nauwelijks sprake van klassieke overheidssturing of government. Veelal betreft het een combinatie van governance en NPM. In de regio Groningen/Drenthe kunnen twee van de vijf projecten als NPM worden getypeerd, drie als governance. In Utrecht zien we eveneens een combinatie van NPM en governance, dat geldt eveneens voor de Nijmeegse regio en Hengelo. In een drietal gevallen is er sprake van weinig sturing, soms gebeurt dat in de loop van het project, omdat de gemeente zich min of meer terugtrekt en nog slechts een faciliterende rol heeft.

Bij projecten die op NPM-manier worden gestuurd maakt de gemeente meer gebruik van haar doorzettingsmacht; zij stelt harde eisen aan de uitvoering van een project. Zij stelt zich op als opdrachtgever. In het geval van governance maakt de gemeente geen of weinig gebruik van haar doorzettingsmacht en heeft zij een coproductieve regierol.

Bewuste keuze?

Meestal is de wijze van sturing geen bewuste keuze vooraf. De manier van sturing is vaak in de loop der jaren ontstaan. Men gaat door op de manier zoals men het steeds deed. Wel zie je in diverse gemeenten de discussie ontstaan over hun aanpak en hoe zij met maatschappelijke organisaties willen samenwerken. Zo heeft de gemeente Groningen samen met de door haar gesubsidieerde maatschappelijke organisaties een traject opgezet in het kader van Welzijn Nieuwe Stijl, met het doel tot een verdere uitwerking te komen van de wijze van sturing. De gemeente Utrecht stond ten tijde van het onderzoek voor de keuze te sturen op hoofdlijnen óf de teugels strak in handen te houden vanuit haar eigen visie, in Hengelo was er verschil van inzicht tussen wat de organisa-

ties aan regie nodig hebben en wat de gemeente aan sturing wil bieden.

Er zijn veel verschillen tussen gemeenten wat betreft hun manier van sturing en ook binnen gemeenten bestaan verschillen: tussen diensten en afdelingen, tot op het niveau van de individuele beleidsmedewerkers die verschillende opvattingen over sturing hebben en ook verschillend handelen. Dit heeft alles te maken met het feit dat het om een in de loop van de tijd gegroeide praktijk gaat; gemeenten maken voorafgaand aan projecten geen bewuste keuze in de wijze van sturing. Daardoor ontstaat er ruimte voor verschillende manieren van sturing. Als voorbeeld kan een project in de gemeente Groningen worden genoemd dat met twee diensten te maken heeft en dat door de ene dienst (Sociale Zaken) op een NPM-wijze wordt aangestuurd (er zijn contract- en prestatie-afspraken waarop afgerekend wordt), terwijl de andere dienst (Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn) eerder een stijl van samenwerken en governance hanteert.

Beleidscyclus en projectcyclus

In hoofdstuk 2 schreven we dat de gemeente in het governancemodel vooral de rol van regisseur speelt en in het NPM-model die van financier en opdrachtgever. In de beleidscyclus komen deze rollen naast elkaar en na elkaar voor. Gemeente en instellingen switchen tussen verschillende rollen: de gemeente van regisseur en coproducent naar opdrachtgever en de instellingen van adviseur naar opdrachtnemer.

In de onderzoeksuitkomsten zien we die verschuiving van rollen en sturingselementen terug. De fase waarin een project zit is een belangrijk bepalend element. Een project kan in de loop van de projectcyclus verschillende sturingstypen laten zien. Governance in de beginfase waar het om ontwikkeling en voorbereiding gaat, NPM vooral in de tweede fase bij de opdrachtverlening, uitvoering en verantwoording, vaak gemengd met kenmerken van governance. Dit zien we bij de meerderheid van de projecten.

In de beginfase is er veel overleg en samenwerking tussen gemeente en betrokken organisaties. Het is in die fase nog niet duidelijk wat er precies gaat gebeuren en hoe de aanpak zal zijn. Er is veel ruimte voor professionals en instellingen om mee te denken over nieuwe vragen en vraagstukken die een passende aanpak vergen. De gemeente heeft in deze fase vaak de rol van onderhandelaar en regisseur. De professionals en instellingen hebben een adviserende rol naar de gemeente toe. In de uitvoeringsfase van veel projecten krijgt de sturing een meer of minder sterk NPM-karakter, zoals gezegd meestal gemengd met governance-kenmerken. Het probleem is gedefinieerd, de doelen zijn bepaald, er volgen concrete afspraken over de uitvoering tussen de gemeente als opdrachtgever en de uitvoerende organisaties, doorgaans in de vorm van een overeenkomst of contract. De gemeente beschrijft soms prestatie-eisen of -indicatoren, waarop de uitvoerende partij meer of minder hard wordt afgerekend. De uitvoerende partijen leggen verantwoording af over de uitvoering en de behaalde resultaten. De rol van de gemeente is dan die van opdrachtgever, marktmeester, hoewel vaak ook nog van regisseur, vooral als de gemeente betrokken blijft bij het proces. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de uitvoerende partijen, hoewel ook hier gemeente en uitvoerende partijen samen kunnen optrekken.

In de in hoofdstuk 8 beschreven case Netwerk Welzijn Versterkt in de gemeente Peel en Maas zien we in het begin van het project een sterk governance-element: overleg en samenwerking, gezamenlijk de richting zoeken. De gemeente nodigde burgers en uitvoerende professionals uit bij te dragen aan nieuwe oplossingen, vanuit een actieve ontwikkelingsstrategie, die door de gemeente en partijen is geïnitieerd. In meerdere ontwikkelwerkplaatsen werkten partijen en burgers met elkaar samen. De voortgang en uitkomsten werden aan de projectgroep voorgelegd. Toen duidelijk was wat het probleem (visie) en het te behalen doel en resultaat was, volgden afspraken over de uitvoering, liefst in een contract. De gemeente stelde daarbij eisen en maakte afspraken over de verantwoording. Deze tweede fase bevat NPM-elementen, hoewel het governance-karakter dominant blijft.

Er zijn ook projecten waar het initiatief bij professionals en instellingen ligt: zij ontwikkelen een project als antwoord op een vraagstuk of probleem dat zij hebben gesignaleerd en dienen vervolgens een financieringsaanvraag in bij de gemeente. Dit verliep zo bij twee projecten in Amersfoort en in Groningen (het betreft andere projecten dan de in de voorafgaande hoofdstukken beschreven cases). In beide gevallen bekeek de gemeente of het project binnen haar beleid paste en ging daarna tot financiering over. De gemeenten werden opdrachtgever, stelden eisen aan de uitvoering en het te behalen resultaat. Beide projecten hebben daarmee een sterke NPM-inslag. Het ontwikkelingswerk was al gebeurd, er werden harde afspraken gemaakt tussen opdrachtgevende gemeente en uitvoerende instellingen. De uitvoering en de resultaten werden gemonitord. In Groningen was trouwens een eerste aanvraag afgewezen en werd later – in overleg met de gemeente – een aangepaste hernieuwde aanvraag ingediend, waarin we een element van governance herkennen. Deze projecten zijn voorbeelden van een situatie waarin partijen al beleid hebben ontwikkeld en met een kant en klaar aanbod komen naar de gemeente als beoogde opdrachtgever, dat wil zeggen: de verschuiving van governance naar NPM heeft ook hier in feite al plaatsgevonden.

Ook in veel andere projecten die in de deelonderzoeken zijn beschreven, werden concrete afspraken gemaakt over de uitvoering en zien we de verschuiving van governance naar NPM. Maar dit gebeurt lang niet altijd.

Niet altijd verschuiving naar NPM

Bij een minderheid van de projecten trad de verschuiving naar NPM niet op, waaronder de twee Wmo-praktijken die in hoofdstuk 5 en 6 beschreven zijn. In het Groningse project Activerend Huisbezoek was geen sprake van een duidelijk omschreven moment waarop de gemeente opdracht verleende aan de uitvoerende organisatie. Het betreft hier een pilotproject, waarin de gemeente bleef meedenken en dat z'n governance-karakter behield. Er was hier geen scheiding tussen het 'wat' en het 'hoe', de gemeente bleef meedenken over het 'hoe', de wijze van uitvoering. In een volgende fase, als het project wordt uitgerold naar andere wijken, zal de gemeente volgens de betrokken beleidsmedewerkers wellicht wel optreden als opdrachtgever. In het project 'Sleutelteam' (gemeente Hengelo) is evenmin sprake van een verschuiving. De gemeente nam

in het begin het initiatief, had de regie en een trekkersrol. Later stelde zij zich als gelijkwaardige meedenkende partner op. De gemeente ging ervan uit, dat de betrokken organisaties vanuit hun reguliere door de gemeente gefinancierde werk in het Sleutelteam – een wijkteam – deelnamen. Er was dan ook geen specifieke opdrachtverlening, hoewel er indirect, op de achtergrond via de financiering van het reguliere werk, wel min of meer van een opdracht sprake was. Door de meedenkende partnerrol van de gemeente blijft dit project als governance te typeren. In de praktijk liep de verdeling van taken tussen de instellingen niet helemaal goed (zie de casebeschrijving in hoofdstuk 6), de betrokken organisaties met hun professionals bleven soms hangen in de eigen belangen en kwamen onvoldoende tot verdeling van taken. De gemeente was van mening dat de instellingen dit met elkaar moeten regelen. Achteraf roept dit de vraag op of de gemeente niet een duidelijke regierol moet oppakken in een situatie waar organisaties te veel in hun eigen belang blijven zitten en te weinig tot afstemming komen. Opvallend is dat een van de projecten in de Wmo-werkplaats Groningen/Drenthe een vergelijkbaar proces laat zien. De gemeente Tynaarlo riep instellingen op om de maatschappelijke ondersteuning van kwetsbare burgers met een meer of minder vergaande zorgvraag in samenwerking met elkaar op te pakken. De instellingen gingen met elkaar om tafel om dit van de grond te trekken. Doordat de betrokken organisaties onvoldoende voorwaarden creëerden op het uitvoerend vlak, kwam de samenwerking niet van de grond. De gemeente stelde zich na het initiatiefrijke begin niet op als regisseur, alleen als meedenkende en faciliterende partner, net als in Hengelo. Waar de betrokken instellingen in Hengelo wel aan samenwerking toekwamen maar soms in hun eigen belang bleven hangen, stapten de instellingen in Tynaarlo onvoldoende over hun eigen belangen heen, waarbij de verschillende financieringen ook tegenwerkten. De ontbrekende regie van de gemeente was één van de oorzaken – maar niet de enige – waardoor de samenwerking niet van de grond kwam. De beoogde projecten kwamen als project voor een groot deel wél van de grond, maar ze werden door één organisatie uitgevoerd. Wat niet lukte, was het plan om de projecten in samenwerking door verschillende organisaties uit te voeren, waarbij cliënten als deelnemende doelgroep geïntegreerd participeerden.

Wat opvalt is dat in beide gemeenten de organisaties aangaven wél behoefte te hebben aan regie, naar we mogen aannemen omdat ze er met elkaar onvoldoende uitkwamen. De gemeente Tynaarlo heeft de regierol inmiddels in een breder verband weer opgepakt.

Mengvormen

We schreven al een paar keer dat NPM niet zuiver wordt toegepast, maar veelal in een mengvorm met governance voorkomt. Veel van de door ons onderzochte projecten laten deze combinatie van kenmerken zien. Verschillende typen van sturing worden gemengd toegepast, zowel na elkaar in de verschillende fasen van het beleid als gelijktijdig. Er is veel overleg en samenwerking tussen gemeente en uitvoerende organisaties, ook als het project in de ‘NPM-fase’ verkeert, dat wil zeggen wanneer er harde afspraken zijn gemaakt over de uitvoering. De gemeente blijft vaak betrokken en denkt mee. Het pro-

ject Sociaal Makelaarschap in de gemeente Utrecht (zie hoofdstuk 7) wordt in de uitvoeringsfase gekenmerkt door NPM, maar er is ook veel overleg en samenwerking. De dienst Sociale Zaken van de gemeente Groningen stuurt het door haar gefinancierde project op NPM-wijze aan – met prestatie-indicatoren en verantwoording daarop – maar neemt deel in de stuurgroep van het project, waar niet alleen over voortgang en verantwoording wordt gesproken, maar ook over de aanpak. Alle gemeenten in het Groningse onderzoek benadrukken dat zij gelijkwaardig overleg en samenwerking hebben met de maatschappelijke organisaties. Ook in Peel en Maas (zie de casebeschrijving in hoofdstuk 8) zijn er duidelijke mengvormen. Sturing van de uitvoering vindt plaats op basis van prestatie-indicatoren (= NPM), maar die zijn wel tot stand gekomen in gezamenlijk overleg, waarbij de gemeente veel waarde hecht aan de inbreng van burgers en professionals. De gemeente had een coproductieve regierol en dat is governance. Er is een grijs gebied tussen het ‘wat’ dat door de gemeente wordt bepaald en het ‘hoe’ dat het domein is van de uitvoerende instelling.

Governancetypen

Er worden verschillende typen van governance-sturing toegepast. Daarbij gaat het niet om zuivere vormen, maar bijna altijd om vermenging van vormen. Bij bijna alle projecten is sprake van keten- of netwerksturing, soms zijn ook in geringe mate elementen van frontlijnsturing te zien, als er in de uitvoeringsfase veel ruimte is voor instellingen en professionals. Vraagsturing komt niet of nauwelijks voor, behalve in Peel en Maas. Waar de projecten overhellen naar NPM, is expertsturing in het geding. De gemeente laat het dan over aan de experts van de uitvoerende organisaties, maar blijft toch vaak betrokken bij het overleg. In Peel en Maas schuift de gemeente op naar een combinatie van netwerksturing, frontlijnsturing en vraagsturing.

Soms is het lastig duidelijk vast te stellen of er sprake is van frontlijnsturing of dat het eerder om weinig sturing door de gemeente gaat. In het Utrechtse deelonderzoek gaven gemeenten expliciet aan frontlijnsturing als de ideale manier van sturing te zien, geredeneerd vanuit de Wmo-doelstellingen. In de praktijk passen zij echter vooral ketensturing en expertsturing toe. Dit is soms een bewuste keuze, maar soms ook niet; gemeenten nemen dan ongemerkt en als vanzelfsprekend de regie over, vanuit de wens de gewenste resultaten tot stand te brengen. Veelal komen verschillende governancetypen bij hetzelfde project voor.

Regierol

Bij projecten die op governance-wijze worden gestuurd, kiest de gemeente vaak voor een coproductieve rol. Bij de in hoofdstuk 5 en 8 beschreven projecten Activerend Huisbezoek (gemeente Groningen) en Netwerk Welzijn Versterkt (gemeente Peel en Maas) heeft de gemeente de regierol van coproducent gekozen. Soms schuift de gemeente van de ene regierol naar de andere. Zowel in Hengelo als in Tynaarlo verschoof de rol van de gemeente van initiërende regisseur naar een faciliterende rol.

9.2 Participatie burgers

Burgers hebben op het niveau van de projecten vaak maar weinig invloed op de projectontwikkeling. Ze hebben de rol van doelgroep, cliënt, deelnemer of vrijwilliger. Soms worden projecten gemeld in vertegenwoordigende raden: in het Wmo-platform (gemeente Groningen, Activerend Huisbezoek) en in de cliëntenraad (GGZ Drenthe, bij het project Kansrijk Samenwerken in de gemeente Midden-Drenthe). Ook in Hengelo zijn de burgers niet betrokken bij de opzet van het Sleutelteam. Wel is het de bedoeling een evaluatie uit te voeren onder de wijkbewoners. In Utrecht zijn de burgers evenmin betrokken bij het project Sociaal Makelaarschap. Ook in de andere projecten die door de Wmo-werkplaats Utrecht zijn verkend op de sturing, is de burgerparticipatie gering. Burgers worden hooguit geïnformeerd via vertegenwoordigende lichamen als wijkraden en Wmo-platforms. Echt betrekken, meedenken en meedoen is niet aan de orde.

Een uitzondering op dit beeld van burgerparticipatie is de gemeente Peel en Maas. Burgers zijn hier wél betrokken. In dialoogbijeenkomsten hebben zij invloed op de richting en doelstelling van de ontwikkelingen. Hun rol is meedenken, meedoen, meewerken en meebeslissen en hun ervaringsdeskundigheid inbrengen. In de loop van dit project is de rol van de burgers geëvolueerd van adviseren en raadplegen naar meebeslissen en coproduceren. Opvallend was het vrijwilligersinitiatief in de gemeente Tynaarlo om één van de deelprojecten (een bakkerij die gerund werd door cliënten van Promens Care) te behouden voor het dorp. De burgers gingen meehelpen om de bakkerij te runnen. Wederzijds belang stimuleert kennelijk om actief te worden in projecten waar ook mensen met een beperking actief zijn.

Overigens hebben gemeenten zeker wel de intentie om burgers te betrekken bij het beleid. Ze organiseren wel algemene inspraak- en meedenkbijeenkomsten. Op het niveau van de projecten komt dit echter (nog) niet van de grond.

9.3 De Wmo en de sturingspraktijk

De sturingspraktijk in de Wmo-praktijken

Leidraad is de vraag 'hoe verhoudt de sturing die we bij de projecten in de Wmo-werkplaatsen aantreffen, zich tot de door de Wmo gewenste sturing?' Onze onderzoeken leiden tot de volgende bevindingen:

- Sturing door de gemeente kenmerkt zich door veel governance-elementen: gelijkwaardige samenwerking en overleg, veel ruimte voor de betrokken partijen. In regie-terminen: gemeentes maken lang niet altijd gebruik van hun doorzettingsmacht en kiezen soms voor een regierol van coproducent, waarbij visie, doelen en randvoorwaarden gezamenlijk met uitvoerende partijen worden bepaald. Burgers worden daar nauwelijks bij betrokken. Zeker bij het ontwikkelen en opzetten van nieuwe projecten is er weinig ruimte voor de burger. In het project van Peel en Maas zien we dat het wel kan. In hoofdstuk 10 wordt voortgeborduurd op basis van de ervaringen in Peel en Maas.

- Wanneer er afspraken worden gemaakt, krijgt de sturing een NPM-karakter, maar het is de vraag of dat strijdig is met de Wmo-filosofie. Ook in een met governance gemengde NPM-setting is het mogelijk om ruimte te bieden aan meedenkende burgers, professionals en maatschappelijke organisaties. Zo hanteert de gemeente Peel en Maas wel duidelijke afspraken met de uitvoerende instellingen, maar deze afspraken zijn tot stand gekomen in gezamenlijk overleg en vanuit een coproductieve rol. De gemeente houdt de partijen aan gemaakte afspraken. Dat gebeurt tijdens gezamenlijke overlegsituaties met gemeente, uitvoerende organisaties en burgers. Er is ruimte voor samenwerking en overleg, ook al is het perspectief in de uitvoeringsfase gericht op het uitvoeren van de afspraken.
- Netwerk/ketensturing en frontlijnsturing passen goed bij de doelstellingen van de Wmo en wordt door diverse gemeenten als een ideale manier van sturing gezien. Netwerksturing vooral in de fase van verkenning, maatschappelijke agendering en beleidsvorming, frontlijnsturing meer naar de uitvoeringsfase toe. In de praktijk wordt frontlijnsturing (nog) niet veel toegepast. Er is een dominante cultuur waarin de overheid kaders stelt vanuit haar beleid en de regie voert. Daarover kan soms onderhandeld worden, vaak zijn die kaders echter zo strak dat frontlijnsturing niet of nauwelijks van de grond komt. De gemeente handelt vaak vanuit de traditionele taak van de overheid burgers te beschermen en te zorgen voor zekerheid. Vanuit die taakopvatting lijkt de gemeente geneigd de verantwoordelijkheid op zich te nemen en de regie te pakken, wat veelal tot netwerk- en ketenregie leidt. Daar komt bij dat de Wmo de regie toch al bij de gemeente legt. Bij frontlijnsturing gaat het meer om het versterken van de vitaliteit en eigen kracht van de samenleving en staat de zorg voor de kwetsbare burger als specifiek punt minder voorop. Met andere woorden: de zorg voor de kwetsbare burger is meer integraal onderdeel van de sturing en de doelgroepbenadering is minder aan de orde. Hiermee worden de vitaliteit en eigen kracht van alle burgers in de samenleving benadrukt. Kennelijk staat deze zienswijze nog niet centraal en ligt de nadruk vooral bij de zorg voor de kwetsbare burger.

Kortom: de gemeentelijke sturing past redelijk goed in de sturingsopvatting van de Wmo, maar frontlijnsturing, waarbij burgers en uitvoerende organisaties meer ruimte hebben binnen ruimere beleidskaders, is vaak nog een brug te ver.

9.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Op Wmo-terrein is er nauwelijks klassieke overheidssturing. De gemeentelijke sturing valt te kenschetsen als New Public Management (NPM) én governance.
2. Gemeenten hebben van tevoren lang niet altijd een vooropgezet idee hoe zij een beleidsproces gaan sturen. De wijze van sturing is veelal het resultaat van een door de jaren heen gegroeide praktijk. Er is qua manier van sturing ook veel verschil tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten, tussen diensten en afdelingen, zelfs

tussen individuele beleidsmedewerkers. Het lijkt erop dat gemeenten niet een heel duidelijk beeld hebben hoe zij willen sturen en de regie willen voeren. Aan de andere kant is er een indicatie, dat instellingen behoefte hebben aan een duidelijke vorm van regie, wat vooral blijkt als de gemeente geen regie (meer) voert.

3. De beleids- en projectcyclus is sterk bepalend voor het type sturing. In de beginfase – de ontwikkelingsfase als de koers wordt uitgezet en de richting bepaald – is er vaak sprake van governance, waarin overleg en samenwerking over de koers en de aanpak belangrijke elementen zijn. De gemeente is dan de regisseur van het proces. In de fase van opdrachtverlening en uitvoering krijgt de sturing een NPM-karakter, de gemeente is opdrachtgever, de uitvoerende instelling opdrachtnemer.
4. In de praktijk passen gemeenten bijna nooit één type sturing in z'n zuivere vorm toe. Er is bijna altijd sprake van vermenging van typen sturing, niet alleen na elkaar in verschillende fasen, maar ook tegelijkertijd en door elkaar heen.
5. Ook governancetypen komen in de praktijk niet in zuivere vorm voor. Er is vaak sprake van keten- en netwerksturing, met soms elementen van frontlijnsturing. Vraagsturing komt nauwelijks voor. Expertsturing wél, deze vorm van sturing ligt overigens dicht tegen NPM aan.
6. Gemeente maken lang niet altijd gebruik van de doorzettingsmacht waarover zij beschikken. Het komt nogal eens voor dat zij ruimte laten aan de uitvoerende organisaties en een coproductieve regierol vervullen.
7. Burgers worden bij de ontwikkeling en opzet van projecten nauwelijks betrokken.

Aanbevelingen: kan het beter?

We relateren deze vraag aan de thema's uit de vraagstelling van het onderzoek: de sturing door de gemeenten, betrokkenheid van de burgers en de vraag of de sturing past bij de sturingsopvatting van de Wmo.

Als je wilt beoordelen of het beter kan, heb je criteria nodig aan de hand waarvan je de beoordeling uitvoert. Het ligt voor de hand deze criteria te koppelen aan de beleidsdoelen van de Wmo, daarnaast aan de meningen en ervaringen van de betrokken partijen en bij de Wmo-praktijken. De verschillende onderzoeken zijn echter te beperkt van opzet om zinnige dingen te kunnen zeggen op basis van criteria. We beperken ons daarom tot de (subjectieve) meningen en ervaringen van de beleidsmedewerkers en professionals die betrokken waren bij de Wmo-praktijken.

- Gemeenten zouden hun regierol duidelijker moeten oppakken met meer oog voor de verschillende rollen die ze spelen, zodat ook voor burgers en maatschappelijke organisaties duidelijk is welke rol de gemeente speelt en welke rol zijzelf spelen. Het creëert duidelijkheid voor een gemeente – en voor de andere partijen – om zich van tevoren, voordat een proces start, af te vragen welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft op het betreffende terrein en hoe zij haar regierol wil invullen. Wil zij zelf bepalend zijn en haar doorzettingsmacht waar ze die heeft, ook gebruiken, of wil zij meer ruimte bieden en invloed toestaan aan de uitvoerende instellingen? Met

andere woorden: wil zij de regisseur/opdrachtgever zijn die volgens het NPM-model stuurt en regisseert of wil zij de regisseur/coproducent zijn, die volgens het governance-model stuurt en regisseert, en die meer belang hecht aan samenhangend beleid, samenwerking met en tussen instellingen en de samenwerking met burgers? Overigens sluit het (beperkt en selectief) gebruik van doorzettingsmacht een opstelling als coproducent niet uit. In hoofdstuk 10 wordt verder ingegaan op de coproductieve aanpak door de gemeente.

- Maatschappelijke vraagstukken zijn complex, wat inhoudt dat de gemeente het niet alleen kan, zij heeft andere partijen nodig. Organisaties die onder haar doorzettingsmacht vallen én organisaties die daar niet onder vallen. Om al deze partijen gemotiveerd mee te krijgen bij de uitvoering van het beleid, zal de gemeente ook de partijen die van haar afhankelijk zijn, moeten motiveren voor haar beleidsverhaal zodat de gemeente ook optimaal van hun kennis gebruik kan maken. Zo bekeken is het verstandig doorzettingsmacht beperkt en slim in te zetten en vooral ruimte biedende regie toe te passen: ga met alle partijen – burgers en maatschappelijke organisaties – aan de slag om een gezamenlijke visie op te stellen. Een coproductieve regierol kan burgers én organisaties meer betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Uiteindelijk kan dit leiden tot een beleidsbenadering die minder top down is en meer van onderop. Zie hierover ook hoofdstuk 10⁷.
- Als gemeenten en maatschappelijke organisaties werk willen maken van het streven de burger meer te betrekken, moeten zij nog sterker uitgaan van de burger en meer van onderop gaan redeneren in plaats van van bovenaf, vanuit de beleidsdoelen. Dit betekent loskomen van het primaat van de beleidsdoelen en meer aansluiten bij de burger, samen met burgers en professionals op wijk- en dorpsniveau een maatschappelijke agenda opstellen, waarin die burger zich herkent en wil meedoen. Een aanpak die een coproductieve regierol vraagt en die elementen van frontlijnsturing in zich bergt.
- Belangrijk is dat gemeenten voldoende vertrouwen hebben en ruimte en vrijheid laten voor de maatschappelijke organisaties, professionals en burgers. Een zekere spanning dus tussen sturen op hoofdlijnen en de regie helemaal in eigen hand hebben, zoals sommige gemeenten ook expliciet ervaren. Een van de acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl pleit voor een grotere ruimte voor de professional om te kunnen bepalen wat nodig is in bepaalde situaties. Dat veronderstelt dat er een kader is waarbinnen de professionals kunnen handelen, dat die professionals voldoende deskundigheid hebben om deze handelingsvrijheid te kunnen hanteren en dat de gemeente voldoende vertrouwen heeft.
- Bij een duidelijke regie past ook een duidelijke visie van de gemeente en meer samenwerking en afstemming tussen verschillende gemeentelijke afdelingen dan nu het geval is. Bij die visie zal het erom gaan dat welzijn en zorg, dat wil zeggen par-

7 In de publicatie van de Wmo Werkplaats Amsterdam 'Outreaching besturen' (Stam, 2012) wordt de omslag van topdown naar bottom-up besturen verder uitgewerkt.

ticipatie, preventie en curatie, dichter bij elkaar komen en sterker met elkaar gaan samenwerken en dat burgers daarin een actieve en berokken rol spelen. Investeren in allianties en netwerken blijkt een succesvolle aanpak. Het succes van de aanpak in Peel en Maas valt – in elk geval voor een deel – terug te voeren op de vele allianties en netwerken die tot stand zijn gebracht rond de lopende projecten en burgerinitiatieven. Er werd vanuit een gezamenlijk perspectief geïnvesteerd in vertrouwen en samenwerking.

- Belangrijk is de potentie te versterken om regie te voeren. Denk hierbij aan zaken als: anderen kunnen stimuleren hun talent in te zetten; het creëren van draagvlak; beleidsambtenaren inzetten die als intermediair kunnen fungeren tussen de verschillende werelden van politiek, ambtenaren, instellingen en burgers.
- Instellingen onderschrijven de samenwerkingsdoelstelling van de Wmo, maar hebben duidelijk hun eigen belang, waar ze nog niet los van komen. Ook in situaties waar constructief wordt samengewerkt, hebben maatschappelijke organisaties er moeite mee over hun eigen belang heen te stappen.
- Burgers worden nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Gemeenten en maatschappelijke organisaties moeten hier meer ruimte voor bieden. Dat betekent: burgers meer betrekken bij de ontwikkeling en voorbereiding van projecten, zodat deze beter op hun vraag zijn afgestemd. Professionals van deze organisaties moeten daarbij behulpzaam zijn. Dit betekent dan ook dat de gemeente meer vertrouwen heeft en ruimte creëert voor de civil society, voor de actieve burger. Het zal veel aandacht vragen dit te verenigen met de zorg voor de kwetsbare burger.
- Het is belangrijk om de kennis van beleidsambtenaren, maar ook de kennis van professionals over manieren van sturing te verbeteren. Vanuit een betere kennis, kan men zich ook beter bewust zijn van hoe men stuurt. Dit geldt niet alleen voor de beleidsmedewerkers en de professionals, maar ook voor de leidinggevende lagen: de gemeentelijke bestuurders en het management van de organisaties.
- Alles bij elkaar genomen komen we tot de volgende voorwaarden voor een goede sturing:
 - Een gezamenlijke visie vergemakkelijkt de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en projecten. Daarnaast is een duidelijke visie van de gemeente belangrijk.
 - Stel gezamenlijk een maatschappelijke agenda op: in dialoog tussen gemeente, burgers en maatschappelijke organisaties. Dat kan op gemeentelijk niveau, op wijk- en op dorpsniveau.
 - Duidelijke definiëring van de rollen in het proces van sturing is belangrijk, dan weet je wat je aan elkaar hebt.
 - Een heldere invulling van de beleidscyclus, waarbij per fase duidelijk is wat er aan de orde is, welke rollen partijen spelen en wat van elkaar verwacht wordt.
 - De Welzijn Nieuwe Stijl bakens ‘integraal werken’, ‘resultaatgericht’ en ‘ruimte voor de professional’ zijn belangrijk in een goede relatie tussen gemeente en instellingen.

9.5 Reflectie

NPM en governance

We schreven eerder dat de Wmo NPM zeker niet uitsluit. Het sluit aan bij de beleidsdoelen effectiviteit en efficiency. Concurrentie past daar bij. Maar NPM verhoudt zich ongemakkelijk met het beleidsdoel dat streeft naar samenhangend beleid en samenhang bij de uitvoering. Dit betekent samenwerking, maar *samen werken* aan het realiseren van gedeelde doelen verhoudt zich lastig met concurrentie. De aanbestedingen die onder de vlag van de Wmo hebben plaatsgevonden, zijn over het algemeen geen onverdeeld succes gebleken. De governance-benadering past beter bij het streven naar samenwerking.

We vragen ons af of NPM goed aansluit bij de lokale praktijk. NPM veronderstelt harde afspraken over te bereiken resultaten op grond van vooraf geformuleerde eisen. Uitvoerende organisaties worden afgerekend op de behaalde resultaten. Dit staat op gespannen voet met processen van beleidsontwikkeling, waar burgers worden betrokken om hun vraag tot z'n recht te laten komen en organisaties om hun kennis en ervaringen in te brengen. Ook bij de uitvoering is vaak samenwerking nodig. De gemeente heeft de kennisinput van verschillende organisaties nodig. In de praktijk zien we dan ook dat gemeentes vaak een combinatie van NPM en governance toepassen en dat gemeenten soepel omspringen met de eisen die zij als opdrachtgever aan de uitvoerende organisaties stellen. Ook in situaties waar NPM op de voorgrond staat, is er veel samenwerking en overleg tussen gemeente en uitvoerende organisaties. Overigens moet daarbij worden opgemerkt, dat beleidsvorming en beleidsuitvoering in elkaar over kunnen lopen, tijdens de uitvoering wordt ook weer vaak nieuw beleid gemaakt. Dat versterkt dat NPM en governance door elkaar lopen.

Er is nog een aspect waarmee de NPM-benadering zich niet zo goed verhoudt. De maatschappelijke werkelijkheid is nogal complex. Te behalen resultaten zijn bij de uitvoering van een project niet alleen afhankelijk van de inzet van een organisatie, vaak zijn er ook allerlei andere sociale factoren op van toepassing. SMART geformuleerde doeleinden⁸ zijn als hulpmiddel zeer bruikbaar, maar ze zijn niet heilig. Vaak staan er getallen in die een zekere schijnexactheid bieden. Je kunt als doelstelling hebben dat 30% van de doelgroep aan het eind van de projectperiode moet participeren in de wijk, maar dat heb je met je project niet in de hand; er zijn te veel andere invloeden die dit cijfer kunnen opkrikken, maar voor hetzelfde geld kunnen drukken.

Vaak is ook een aanpak nodig die maatwerk inhoudt als je wilt inspelen op de vraag van de burger. Ook dat verhoudt zich niet helemaal met exact en hard geformuleerde doelen vooraf. En juist de vraag van de burger is een belangrijk uitgangspunt bij de Wmo...

8 SMART geformuleerd: doeleinden zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en gekoppeld aan een tijdsperiode.

Frontlijnsturing

In hoofdstuk 3 over het sturingsmodel van de Wmo schreven we dat de Wmo in z'n bestuurlijke doelen streeft naar samenhang in beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid (resultaatgerichtheid), maatwerk (afstemming op de vraag van de burger) en meer invloed van de burger. De Wmo schept daarmee een goede voedingsbodem voor governance als sturingsopvatting, zonder dat daarmee gezegd wil zijn dat de Wmo op de governance-gedachte stoelt. De term komt ook niet in de wet voor. Als je het nader toespitst op de participatiedoelstelling, actief burgerschap en civil society, dan dringt frontlijnsturing zich op als een zeer geschikte benadering. De 'burger en zijn verbanden' en professionals zijn hier immers bepalend voor wat er gebeurt. Zij kunnen samen in buurt en dorp werken aan een sterke civil society. Vanuit buurt en dorp kunnen burgers, eventueel samen met professionals, aangeven wat nodig is om goed te kunnen participeren en om een leefbare buurt te hebben. Dat betekent dat zij moeten onderhandelen met de overheid, die natuurlijk wel haar beleidskaders heeft. Daar zit een spanning: de overheid wil enerzijds weten wat er gebeurt en tegemoetkomen aan de vraag van de burger, maar wil ook maatschappelijk effect en resultaat zien en moet/wil verantwoorden wat er met gemeenschapsgeld gebeurt. De gemeente is immers financier van projecten en vertegenwoordiger van het algemeen belang. Op het terrein van de Wmo is zij beleidsbepalend en heeft zij doorzettingsmacht ten aanzien van de door haar gefinancierde instellingen. Vanuit die positie voert zij altijd op een bepaalde manier de regie: van onderhandelend en kaderstellend tot sterker bepalend en als regisseur die vanuit een inhoudelijk beleidsscript werkt. Het vereist inzet, vaardigheid en een open houding om burgers en maatschappelijke organisaties actief te laten meedenken in dat script, zodanig dat het gezamenlijk gedragen wordt. Het feit dat de gemeente vanuit beleidskaders werkt, betekent wellicht ook dat frontlijnsturing alleen binnen vooraf aangegeven, zij het zeer ruime, kaders kan.

Betrokkenheid burgers

De Wmo wil burgers betrekken bij de vorming van het beleid én achteraf bij de verantwoording van het beleid. Vraag daarbij is, of dat ook op het niveau van de concrete projecten zou moeten. Het antwoord moet zijn: ja, tenzij het project van dien aard is dat dit niet echt nodig is. Reden om burgers te betrekken: de gemeente is dienend, met andere woorden: alles wat zij bedenkt dient ten goede te komen aan de gemeenschap. In die dienende gemeente bepalen burgers, ondernemingen, raad, college, ambtenaren, onderwijs, aanbieders welzijn en zorg, met elkaar wat die dienende rol inhoudt, om er gezamenlijk met inspiratie invulling aan te geven (Post-Dijkstra & Blank, 2009). Bovendien kan betrokkenheid van burgers bijdragen aan de kwaliteit van het project, omdat dit dan beter inspeelt op de vraag en behoefte van de burgers.

Governancetypen als analytisch sturingsconcept

Er is in hoofdstuk 2 een aantal governancetypen onderscheiden. In dit onderzoek hebben we de sturing bij een aantal projecten ingedeeld volgens deze typen. Dat was niet altijd gemakkelijk. Vaak is de praktijk een combinatie van diverse typen door elkaar. Twee typen – integrale beleidssturing en expertsturing – liggen daarbij heel dicht aan tegen klassieke overheidssturing enerzijds en NPM anderzijds. Het leidt tot de vraag of deze beide typen wel als governance moeten worden gekarakteriseerd. Nader onderzoek zal dat moeten uitwijzen. Volgens onze eigen ervaring is het regieconcept een welkome aanvulling. Met name het onderscheid tussen de positie van de gemeente met al dan niet doorzettingsmacht en mogelijkheid het beleid te bepalen, en de manier waarop de gemeente de regierol invult, is nuttig en bruikbaar. Het concept van de coproductieve regierol is eveneens een waardevolle aanvulling. Dat pleit ook voor een nadere nuancering in de rol als regisseur: gemeentelijke regie die richtinggevend is en in meer of mindere mate gebruik maakt van doorzettingsmacht, en gemeentelijke regie die dat niet doet en vooral een coproductieve rol of een faciliterende rol op zich neemt. Belangrijk aandachtspunt: hoe maakt de gemeente gebruik van doorzettingsmacht als zij met burgers en partijen samenwerkt en hun inbreng de ruimte geeft?

9.6 De ideale sturing

Bestaat de ideale sturing? Nee. De sturingsconcepten die we in dit onderzoek hebben gebruikt, hebben we als analytische kaders toegepast. Maar ze hebben ook een normatieve component. NPM als norm waarbij de overheid bedrijfsmatig, transparant en volgens duidelijke afspraken dient te sturen. Governance als norm, waarbij burgers en andere partijen invloed dienen te krijgen op het beleid en het sturen van de overheid. Van beide vormen zijn goede en minder goede voorbeelden te vinden. Maar zoals we in hoofdstuk 2 al schreven, NPM veronderstelt duidelijkheid vooraf over doel en aanpak en in de maatschappelijke werkelijkheid is dat vaak niet het geval. Bovendien veronderstelt NPM exact omschreven doelen, wat vaak tot schijnexactheid leidt. Daarmee dring de governancebenadering zich op.

Als de gemeente burgers, maatschappelijke organisaties, welzijns- en zorgorganisaties wil betrekken bij haar beleid, kan er een zekere spanning ontstaan tussen haar positie als verantwoordelijke gemeente en gemeente die ruimte biedt aan de verschillende participanten in het proces. Enerzijds is zij de regisseur die let op het algemeen belang en verantwoording aflegt aan burgers en raad (waar de Rekenkamercommissie meekijkt en let op de besteding van gemeenschapsgeld). Aan de andere kant geeft zij invloed aan burgers, hun vertegenwoordigers en instellingen.

Toch kan het wel. In een 'ideaal' proces zou het als volgt kunnen gaan: bij de voorbereiding van het beleid gaat de gemeente in dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en zorg- en welzijnsaanbieders. Doel: gezamenlijk een visie en maatschappelijke agenda opstellen, waarin concrete te bereiken maatschappelijke effecten wor-

den benoemd. Deze maatschappelijke agenda wordt door het College van B&W en de gemeenteraad vastgesteld.

Vervolgens komt de concrete doelbepaling aan de orde, alsmede het formuleren van allerlei randvoorwaarden en eisen waaraan projecten moeten voldoen. De gemeente kan dit als opdrachtgever zelf bepalen, maar zij kan hier ook burgers en uitvoerende partijen bij betrekken. Bij voorkeur weer in de vorm van de dialoog, zodat er ruimte ontstaat voor visieverkenning en uitwisseling, in plaats van discussies waarin het bespreken van tegenstellingen centraal staat. De gemeente heeft hier de rol van coproductieve regisseur.

In de volgende fase verstrekt de gemeente opdrachten aan zorg- en welzijnsaanbieders. De gemeente kan zich tijdens de uitvoering terugtrekken en wachten tot er resultaat is (en dat monitoren en evalueren), maar beter is dat de gemeente in gesprek blijft met de uitvoerders en burgers. De dialoog wordt voortgezet. Monitoring en evaluatie aan het eind worden eveneens in dialoog gezamenlijk gedaan. De gemeente blijft in haar coproductieve regisseursrol. Vanuit de evaluatie kunnen gemeente en andere betrokken partijen bijsturen en een nieuw proces inzetten. Op deze wijze ontstaat een soort permanente dialoog tussen gemeente, burgers en uitvoerende partijen. De aanpak in de gemeente Peel en Maas dient hier min of meer als voorbeeld. We raken hiermee aan de reflectieve praktijken, waar het in hoofdstuk 10 over gaat.

Punten die in dit proces om permanente aandacht vragen:

- Hoe houdt de gemeente de regierol van coproducent vast?
- Hoe betreft de gemeente de burgers en hoe houdt zij ze vast in het proces?
- Hoe stappen de uitvoerende organisaties over hun eigen belang heen? Op het ene moment zijn ze adviseur, op een gegeven moment zijn ze toch elkaars concurrent als het gaat om wie de opdrachten krijgt.
- Hoe legt gemeente verantwoording af, en maakt zij helder wat er met de ingezette financiële middelen is gebeurd, zowel tegenover de burger als tegenover de gemeenteraad, inclusief de Rekenkamercommissie?

Sturen met betekenis

Martha van Biene

10.1 Inleiding

‘Sturen met betekenis’ is een antwoord op het in balans brengen van aanbodgerichte werkwijzen en vraag- en behoeftegerichte sturing. Sturen met betekenis wil zeggen dat sturing plaatsvindt op basis van uitwisseling en samenspraak met betrokkenen, vragen stellen aan elkaar als ‘Wat bedoel je?’ of ‘Kun je daar iets meer over vertellen?’ en nieuwsgierig zijn naar wat de ander bedoelt. Visies, ideeën, uitgangspunten, alternatieven en perspectieven worden uitgewisseld en van daaruit worden keuzes gemaakt en acties ondernomen. Eigen meningen en opvattingen worden opgeschort. Niet de functies van betrokkenen staan centraal, maar hun inbreng. Degenen die sturingsrollen hebben sturen op dié betekenissen die betrokkenen in co-creatie opbrengen. Voor (be)stuurders die vanuit de gedachte van ‘lerend organiseren’ hun opgaven vormgeven kan ‘sturen met betekenis’ een passende sturingsstijl zijn om sociale vernieuwingen te realiseren.

In dit hoofdstuk gaan we in op governance in relatie tot Welzijn Nieuwe Stijl en we geven handvatten hoe (be)sturing tussen de verschillende actoren vorm kan krijgen vanuit een betekenisvormingsproces, de gezamenlijke zoektocht naar nieuw houvast. Realisatie van acties en initiatieven vinden in deze aanpak plaats vanuit participatie van burgers én professionals, waarin het wie (de personen), het wat (de inhoud) en het hoe (de aanpak) centraal staan. In de beschreven aanpak omvat governance de activiteiten van betekenis geven, sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

In de hoofdstukken hiervoor hebben we een aantal sturingsmodellen aangereikt (Verwey-Jonker Instituut, 2009). We hebben een viertal casussen besproken en maakten zichtbaar of er sprake was van participatie van burgers en de mate waarin dit plaatsvond. We brachten verschillende sturingsmodellen in beeld als richtinggevend kader om inzicht te krijgen in governance-aanpakken van gemeenten. In deze publicatie gaan we er niet van uit dat er tussen de typering van de sturingsmodellen ‘foute modellen’ zitten, hoewel we wél constateerden dat NPM niet goed aansluit bij de door de Wmo gewenste samenwerking. Ook merken we op dat nieuwe, aanvullende sturende aanpakken wenselijk zijn. Dit omdat op het niveau van transities en transformaties politieke vernieuwingen worden doorgevoerd, waarbij stelselwijzigingen en het inrichten van nieuwe uitvoeringspraktijken aan de orde zijn. Systemen en structuren vragen om nieuwe ordeningen, welke tot stand komen vanuit collectieve leerprocessen (Stam, Jansen, De Jong, Räckers, 2012), waaraan professionals met verschillende achtergronden (beroepskennis) deelnemen. In dit hoofdstuk beschouwen we governance vanuit een lerend perspectief en reiken we ‘governance-ordeningsprincipes’ aan, die van belang kunnen zijn voor het leren opbouwen en in stand houden van bestuurlijke samenwerkingsrelaties tussen burgers en instituties.

De bevindingen uit de onderzoeken nodigen uit om aan dit hoofdstuk 'sturen met betekenis' nadere invulling te geven vanuit het thema 'bestuurlijke samenwerkingsrelaties en participatie van burgers'. De keuze van dit thema lijkt gerechtvaardigd omdat burgerparticipatie - zo blijkt uit onze onderzoeken - binnen samenwerkingsrelaties nog geen gemeengoed is.

We maken gebruik van theoretische inzichten en van wetenschappelijke bronnen uit heden en verleden. We onderbouwen de tekst met de bevindingen en suggesties uit de rapporten *Vertrouwen in burgers* (WRR-rapport, 2012) en *Vertrouwen op democratie* (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010). Deze rapporten zijn gelieerd aan doelstellingen van de Wmo, specifiek Welzijn Nieuwe Stijl, waarin participatie het beginsel is en wordt beoogd dat de culturele aspecten van de wet meer tot uitdrukking komen. We hanteren de inspirerende uitgangspunten van de bestuurtheorie van de Amerikaan John Dewey (1927). Bij hem ontstaat er een publiek als er antwoord wordt gegeven op gebeurtenissen en vragen die van buitenaf komen of indirect het gevolg zijn van menselijk handelen. Deze benadering sluit aan bij onze leefomgevingen, die voortdurend in verandering zijn. We gaan ervan uit dat verantwoordelijkheden binnen de Wmo eerst belegd kunnen worden vanuit betekenisgeving en vervolgens worden verantwoordelijkheden vastgelegd. We gaan in dit hoofdstuk niet op zoek naar nieuwe governance-definities, maar we gaan in op nieuwe mogelijkheden van maatschappelijke en culturele rationalisering vanuit een ontwikkellogica, die aansluit bij intuïties en verwachtingen van burgers en partijen (Kohlberg, 1982).

Gemeenten beseffen meer dan voorheen de veranderende positie van de (kwetsbare) burgers in onze moderne samenleving. Ze hebben de taak om burgers te ondersteunen bij hun deelname aan de samenleving. Maar hoe gemeenten die verantwoordelijkheid invullen schrijft de Wmo niet voor. We kennen het begrip 'kantelen' en dit is een opdracht geworden waaraan gemeenten naar eigen inzicht en vermogen vormgeven. 'Kantelen' komt voort uit een project van de VNG 'De Kanteling' (Rijnkels & de Man, 2010) en is erop gericht gemeenten te ondersteunen om invulling te geven aan de compensatieplicht. Centraal hierbij staat een omslag van claim- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken met de nadruk op participatie en zelfwerkzaamheid. Een dergelijke omslag vraagt in veel gemeenten om ingrijpende veranderingen, zowel in de interne organisatie als in de relatie met burgers en partnerorganisaties. Het handen en voeten geven aan 'kantelen' vraagt handvatten voor 'how to do'.

We houden aandacht voor het specifieke thema van deze publicatie 'governance en Welzijn Nieuwe Stijl', dat behulpzaam moet zijn bij de besturing en verdere invulling van de Wmo. Het programma Welzijn Nieuwe Stijl richt zich met name op een drietal aanknopingspunten (Hortulanus, 2011):

1. De culturele aspecten van de wet meer tot zijn recht laten komen door alle burgers in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan de samenleving.
2. De kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk bevorderen.
3. Het doorontwikkelen van de wijze waarop gemeenten en partijen inhoud dienen te geven aan hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer.

In de paragrafen 10.2 tot en met 10.6 bespreken we de ‘Governance-ordeningsprincipes’ en het idee daarachter (10.2), we gaan in op het thema ‘Participatie in perspectief’ en vormen van burgerparticipatie (10.3) en op het nut en de toepassing van ‘Reflectieve praktijken’ (10.4). In 10.5 bespreken we de bestaande managementlogica’s die we aanvullen met de ‘Nieuwe netwerklogica als sturingsstijl’. In 10.6 behandelen we een ‘Governance-handelingskader Wmo’, waarin we de onderzoeksvragen in een breder perspectief plaatsen en een handelingskader aanreiken met de governance-ordeningsprincipes. Een korte slotbeschouwing wordt in 10.7 gegeven.

10.2 Governance-ordeningsprincipes

Er worden in de tekst bij bepaalde sturingsmogelijkheden *ordeningsprincipes* aange-reikt met het doel actief te kunnen sturen op verandering. Met de ordeningsprincipes krijgen we het gewenste of vereiste sturingsproces in beeld. Bijvoorbeeld: *van discussie naar dialoog*. De ene gemeente heeft al volop met dialoogtafels gewerkt en de andere gemeente hanteert een strikte vergadercultuur; zij kan wellicht haar voordeel doen met dialogisch werken en neemt dat ordeningsprincipe ter hand. Ordeningsprincipes moeten werkzaam zijn *tussen* mensen, en er gaat een *actieve werking* van uit: vanuit betekenisgeving maken mensen weer nieuwe ordeningen. De ordeningsprincipes zijn dan ook geen algemene regels en kennen geen (rij)volgorde.

Governance-ontwikkeling in de Wmo is niet vrijblijvend en kan pas succesvol worden als we vooreerst uitgaan van een gestuurd leerproces (Bolhuis & Simons, 1999) en we de collectieve netwerkambities onderdeel maken van de maatschappelijke (leer)agenda. Een liberaal leerproces, waarbij iedere organisatie doet wat haar het beste lijkt, is niet meer van deze tijd.

In de ‘governance-ordeningsprincipes’ die we aanreiken hebben we gekeken naar de balans tussen wat de ‘sturende burger’ en de ‘sturende overheid’ nodig hebben, wat zij willen, wat zij eisen en wat zij bijdragen. Tegelijk zijn we ons ervan bewust dat governance ook betekent een taakstellende opdracht uitvoeren, zoals: het eigen beleid van de gemeente vormgeven; voldoen aan wet- en regelgeving; voldoen aan milieu-eisen, controle hebben over het Wmo-proces en een *realtime* financieel overzicht hebben (realisatie jaarplan, contract uitnutting).

De ordeningen dienen als handvat voor effectieve (be)sturing gericht op co-creatie, waarin burgerparticipatie leidend is. We maken tegelijkertijd de opmerking dat burgerparticipatie maatwerk is en iedere situatie vraagt om bij voorkeur met burgers een afwe-

ging te maken over de vraag welk type participatietechniek het beste tot zijn recht komt (Loyens, Van der Walle, 2006). In de volgende paragraaf plaatsen we participatie eerst in een breder perspectief en gaan we in op nieuwe vormen van inbreng van burgers.

10.3 Participatie in perspectief

10.3.1 Vormen van burgerparticipatie

Samen met Britse en de Scandinavische democratieën behoort de Nederlandse democratie tot de meest participatieve van Europa. Er is in Nederland, zeker op lokaal niveau, de afgelopen jaren geëxperimenteerd met allerlei vormen van burgerparticipatie en er is een eindeloze reeks rapporten verschenen over nut en noodzaak van interactie tussen burgers en overheid. Ik noem de *Code Publieksparticipatie Sneller en Beter* (2009), het initiatief *Inspraak Nieuwe Stijl* (2008), het project *In Actie Met Burgers* (2009) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het rapport *We Gooien Het De Inspraak In* (2009) van de Nationale Ombudsman. In haar rapport *De Burger Aan Zet* onderscheidt professor Leyenaar (2009) maar liefst 25 vormen van burgerparticipatie die meer of minder frequent worden gebruikt door lokale en nationale overheden. In het citaat, uit het rapport *De Burger Aan Zet*, lezen we dat er zeer divers gedacht en gehandeld wordt als het gaat om participatie.

'In een inventarisatie van participatiemogelijkheden, komt het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) tot zo'n 25 mogelijkheden. Niet allemaal even scherp afgebakend, deels overlappend, niet allemaal even praktisch of effectief, maar toch! Dat lijkt een heleboel, maar de mate waarin daarbij van reële participatie sprake is, verschilt aanzienlijk.'

Bron: *De Burger aan Zet* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009).

Adviesraden, burgerpanels, deliberatieve peilingen, participatieve begrotingen, referenda en werkateliers, ze behoren tegenwoordig allemaal tot het arsenaal van de ambtenaar en politicus en het is waarschijnlijk dat dit arsenaal zich de komende jaren verder zal uitbreiden. De Wmo nodigt burgers, gemeenten en partijen uit flexibele en creatieve oplossingen te bedenken voor het aanbieden en onderhouden van verantwoorde dienstverlening. Deze ruimte is er volop, omdat de Wmo een kaderwet is, wat betekent dat deze wet algemene kaders stelt en niet alles in detail voorschrijft. Dit brengt met zich mee dat er onvermijdelijk verschillen bestaan tussen gemeenten over de manier waarop uitvoering gegeven wordt aan de Wmo. Elke gemeente kan maatwerk bieden, afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van haar inwoners en de lokale omstandigheden. De kaderwet levert het volgende ordeningsprincipe op:

Governance-ordeningsprincipe: *van aanbod naar maatwerk*

Maatwerk vraagt om actieve betekenisgeving van burgers en professionals (vraagoriëntatie en behoefteformulering). Deze nieuwe vormen van inbreng van burgers bespreken we hierna.

10.3.2 Consulteren van burgers

Gemeenten en instellingen zoeken burgers die met haar meedoen, maar zijn burgers daar wel voor te porren? Deze vraag raakt aan een belangrijk aspect van betekenisgeving, namelijk als burgers zich inzetten voor hun naasten of voor de samenleving in meer brede zin zal deze inzet gerelateerd zijn aan wat mensen zelf willen en kunnen doen. Mensen hebben zelf uitgesproken ideeën over wat zij wel en niet willen bijdragen en dit spoort niet zonder meer met wat instellingen willen, of een gemeente, of 'het uitvoeringsbeleid'.

Het kabinet is steeds op zoek naar nieuwe vormen van inbreng van burgers en is voornemens om in het kader van voorbereiding van wet- en regelgeving vaker internetconsultatie in te zetten. In de reactie op het Rob-rapport *Vertrouwen Op Democratie* (2010) heeft het kabinet aangegeven dat het in de voorfase van een wetsontwerp of van grote stelselwijzingen zaak is om meer gebruik te maken van de *wisdom of the crowds* om nut en noodzaak te bediscussiëren. Kortom, de overheid consulteert de crowds al met enige regelmaat en zal dit nog vaker gaan doen in de toekomst. Burgerparticipatie roept echter ook een aantal fundamentele vragen op waartoe governance zich dient te (gaan) verhouden. Eén belangrijke vraag wordt hier kort besproken.

Hoe kan burgerparticipatie zo georganiseerd worden dat het een bijdrage levert aan de legitimiteit van en het vertrouwen in de politiek?

In het rapport *'We Gooien Het De Inspraak In'* (2009) constateert de Nationale Ombudsman dat burgerparticipatie niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan een grotere legitimiteit van en meer vertrouwen in de overheid. Sterker nog, tijdens het onderzoeksproces dat ten grondslag lag aan zijn rapport, hoorde hij een groot aantal klachten over burgerparticipatie op gemeentelijk niveau:

1. Wij worden te laat betrokken.
2. Wij krijgen geen, onduidelijke of onvolledige informatie.
3. Onze inbreng wordt genegeerd.
4. De politiek heeft al besloten, het is slechts een rituele dans die wordt uitgevoerd.

Veel beleidsdruk kan worden voorkomen als burgers in de initiatieffase betrokken worden, daadwerkelijk raadpleging plaatsvindt en burgers gerichte adviezen kunnen aandrazen. In onderstaande tekst uit de de Rob-lezing *'De burger als bondgenoot'* (2011) komt het nut van burgerparticipatie eveneens tot uitdrukking:

'We vervolgen het proces van vermaatschappelijking met nieuwe concepten. De burger is immers de sleutel tot gewenste besparingen door meer eigen inbreng, eigen inzet,

vrijwillige bijdragen, eigen verantwoordelijkheid. Maar hij is daarbij ook uiterst gevoelig voor een volwassen, gelijkwaardige bejegening. Dat hierop uitzonderingen noodzakelijk zijn, die een andere aanpak vereisen, is niet zijn probleem. Hij verwacht vertrouwen en zal dit allerminst beschamen. Als de overheid de burger alleen maar ziet als de oplossing van haar begrotingstekort, zonder daar vertrouwen tegenover te stellen, dan wendt die burger zich af. Met zo'n overheid wil hij zo weinig mogelijk te maken hebben. Hij is een loyale bondgenoot, maar dat bongenootschap moet wel verdiend worden.'

De klachten over burgerparticipatie genoemd in het rapport *'We Gooien Het De Inspraak In'* en de woorden uit de Rob-lezing *'De burger als bondgenoot'* hebben een emotionele lading en ondertoon. Dit brengt ons op het volgende ordeningsprincipe:

Governance-ordeningsprincipe: van initiëren naar consulteren

Verhoeven (2009) geeft aan dat beleidsformuleringen emoties oproepen, ofwel: beleid is ook emotie, waaraan met partijen en burgers betekenis gegeven kan worden. Dit bespreken we in de volgende paragraaf.

10.3.3 Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid

Zelfs al zou het mogelijk zijn om beleid perfect uitvoeringsgericht te ontwerpen, dan nog zou dat niet alle problemen oplossen. Bij beleid gaat het vrijwel altijd op de een of andere manier om het beïnvloeden van het gedrag van mensen. En mensen zijn reflexieve wezens: ze denken na, ze reageren op beleidsinterventies, soms worden ze zelfs beleidsresistent.

Vanuit het idee dat de cultuur van gemeenten een doorlopend proces van betekenisgeving is – de gemeente is er door de burgers en voor de burgers – zien we betekenisgeving als centraal concept van sturen en regisseren. De vraag is: 'Hoe geven gemeente-professionals betekenis aan de samenwerking met burgers, professionals en ondernemers?' en 'Hoe verhoudt die betekenisgeving zich tot de uitgangspunten van de Wmo en specifiek Welzijn Nieuwe Stijl?' Een werkzame factor hierbij is participatie van burgers. Om enig houvast te bieden noemt Jager-Vreugdenhil (2011) vijf hoofdtypen als vertrekpunt: economische participatie, participatie in beleid en politiek, onderwijsparticipatie, maatschappelijke participatie en sociale participatie. 'Participatie in beleid en politiek' gaan we in deze paragraaf nader verkennen. We sluiten hiermee aan bij de vragen 'Hoe moeten moderne democratieën worden vormgegeven?', 'Is er een democratisch ideaal dat het nastreven waard is?' en 'Hoe worden burgers betrokken bij lokale beleidsvraagstukken en draagt dit bij aan vitale leefomgevingen?'

Binnen het domein van de Wmo is participatie in beleid en politiek een expliciet doel en gaat het om invloed van burgers en organisaties op besluitvormingsprocessen. Gemeenten zijn verplicht om burgers en organisaties mee te laten praten over het beleid. De vraag die burgers zichzelf en elkaar steeds meer stellen is: 'Heb ik als burger indirect

of direct invloed op het beleid? Een vervolgsценario binnen de Wmo is dat burgers en zelforganisaties direct betrokken worden bij het beleid, direct invloed hebben op de uitvoering van het beleid en bemoeienis hebben met de effecten ervan. Het gaat er vooral om in dialoog te gaan over *de beleefde ervaring van de burgers* en zaken die er volgens de burger toe doen in een perspectief te plaatsen (optimaliseren, voortgang bevorderen, bijstellen, realiseren). Deze aanpak gaat verder dan meedenken, meepraten en meebeslissen. Immers, over iets meebeslissen is een rationele activiteit en biedt geen garantie dat er iets tot stand komt dat werkt en voldoet aan behoeften. Uitvoeringsgericht ontwerpen vraagt om reflectieve praktijken waarin participatie en interactie sleutelbegrippen zijn. Wat reflectieve praktijken zijn en hoe ze van nut zijn lezen we hierna.

10.4 Reflectieve praktijken

We merken op dat consolidatie van de Wmo en specifiek Welzijn Nieuwe Stijl een bijzondere en complexe hervormingsopdracht is binnen het sociale domein en vraagt om dialoog en reflectie. Het governanceperspectief houdt zich dan ook niet alleen bezig met politieke instituties en formele vraagstukken over bestuur en beleid, maar verbreedt als het ware het spectrum van waaruit bestuurders en burgers de bestuurlijke en uitvoerende processen aanschouwen, begrijpen (Pierre en Peters, 2000; Hajer en Wagenaar, 2003) en sturen (Nederland et al., 2009).

Processen krijgen vorm in netwerken en deze zijn het meest effectief als die netwerken reflectieve praktijken zijn waarin mensen betekenis geven aan hun ideeën, opdrachten en plannen en deze al doende tot realisatie brengen. In effectieve netwerken leren mensen van en met elkaar. Habermas pleitte in 1981 al voor het scheppen van condities voor het creëren van leerprocessen die culturele ontwikkeling van de samenleving mogelijk maken (Stam, Jansen, De Jong, Räkers, 2012).

De rol van instituties wordt bij een reflectieve praktijk ‘meerdimensionaal’. Daarbij gaat het om het zoeken naar de juiste afwegingen tussen individueel en collectief, materieel en niet-materieel, korte en lange termijn. Volgens Van de Donk (2001) dienen strategie en besturing gekenmerkt te worden door meervoudigheid. Hij stelt dat machtsvragen en machtsverhoudingen anders komen te liggen bij maatschappelijke organisaties die zich meervoudig oriënteren en tot samenwerking komen. Hij merkt op dat het veelal gaat over het wat en hoe. Maar er is ook een andere dimensie, namelijk die van ‘behoren’, wel of niet iets doen, rekening houden met bredere maatschappelijke belangen en burgers serieus nemen. We kunnen hierbij een onderscheid maken tussen functionele en substantiële verantwoordelijkheid. Bij functionele verantwoordelijkheid gaat het om het zich strikt toelagen op de taken die men toebedeeld heeft gekregen en het exact nalopen van de regels. Bij substantiële verantwoordelijkheid worden de eigen taken veel meer in het teken gesteld van de implicaties van de eigen keuzes, ook in relatie tot de maatschappelijke betekenis ervan.

Binnen het discours van een beleidsvoornemen veranderen de betekenissen door interacties tussen sprekers en in de praktijk nemen we flexibele constellaties van burgers waar, die zich voortdurend (her)vormen. Het gesprek gaat in veel situaties over een ontstaan probleem, zoals ‘we zijn niet betrokken’, in plaats van het in dialoog zijn over een specifiek onderwerp. We kunnen hier niet spreken van een aanpak volgens de ‘reflectieve praktijk’, waar de gemeenten en partijen burgers ‘inviteert’ om kennis en kunde in te brengen. Een reflectieve praktijk is een netwerk van mensen (organisaties, verenigingen, winkeliers) die samspraak initiëren en komen tot doelrealisatie. Balkenende (oratie, 2011) komt in zijn oratie veelvuldig terug op het nut van reflectie en zegt daarover: ‘Governance impliceert dat juist vanuit de eigen organisatie kritisch wordt gereflecteerd op het eigen functioneren in relatie tot de maatschappelijke omgeving.’

De reflectieve praktijk is van nut bij zowel de functionele als de substantiële verantwoordelijkheid, maar vanuit het ‘kantelingsprincipe’ leggen we hier de nadruk op inhoud geven aan de substantiële verantwoordelijkheden, omdat dit aansluit bij het vormgeven van de Wmo als kaderwet. De reflectieve praktijken, netwerken van mensen, richten zich op betekenisgestuurde beleidsvorming met inbreng van partijen en burgers. In onderstaand schema zijn de verschillen in kaart gebracht en zien we op de laatste regel het verschil in uitkomst.

Figuur 9 - Betekenisgestuurde en probleemgestuurde beleidsvorming

Betekenisgestuurde beleidsvorming en -uitvoering	Probleemgestuurde beleidsvorming en -uitvoering
visies onderzoeken en uitwisselen: betekenisgeving	omschrijven probleem
delen voorkennis en ‘juiste’ kennis	delen misconcepties en ‘onjuiste’ kennis
collectieve inzichten genereren: perspectieven	inventariseren mogelijke oorzaken
keuze van de actie bepalen	benoemen effecten van het probleem
verantwoordelijk- en rolgericht	taakgericht
mogelijkheden onderzoeken om acties uit te voeren en acties onderling afwegen in de (sociale) omgeving: bevorderen van sociale interactie	condities en voorwaarden voor de oplossing vaststellen: randvoorwaardelijk denken en voorkomend handelen
gekozen actie wordt uitgevoerd	aangeven mogelijke oplossingen
reflecteren op actie en resultaten	keuze van een oplossing

Bron: Van Biene, 2005.

In termen van processturing is er bij probleemgestuurde beleidsuitvoering slechts een keuze in een oplossing gemaakt en is er nog veel werk te verrichten om tot actie te komen. Bij betekenisgestuurde beleidsuitvoering is er al actie ondernomen en daarop wordt teruggekeken (*reflecteren*) en vooruitgekeken (*feedforward*). Het volgende orderingsprincipe komt in beeld:

Governance-orderingsprincipe:
van probleemgestuurd werken *naar* betekenisgestuurd werken

Betekenisgestuurd werken betekent niet: een groep burgers bijeenroepen en op een flap-over laten vertellen wat ze ervan vinden. Betekenisgestuurd werken nodigt uit dat mensen een zichtbaar deel van een breder publiek worden en zich aangesproken voelen door en aandacht hebben voor de vraag of het probleem waar het discours zich op richt (Verhoeven, 2009). In governance-termen heeft deze aanpak perspectief: burgers hebben relevante kennis ingebracht, burgers zijn in de gelegenheid gesteld deze kennis te delen met anderen en ervaren waardering en respect, werken samen aan de leefbaarheid van dorp of stad, beleidsmakers maken gebruik van nieuwe kennis en creativiteit. Een ander belangrijk aspect bij betekenisgestuurd werken voor zowel beleidsmakers als burgers is het transformeren van persoonlijke referentiekaders naar collectieve referentiekaders. Met het persoonlijk referentiekader wordt bedoeld: zoals je gewend bent te denken en te doen, persoonlijke opvattingen en werkwijzen prevaleren en daar wordt aan vastgehouden. Met collectieve referentiekaders wordt bedoeld dat de optelsom van een aantal persoonlijke referentiekaders – bijvoorbeeld van een team, een netwerk – leidt tot nieuwe en voortschrijdende inzichten. Er ontstaat bereidheid het eigen referentiekader los te laten, er komt ruimte voor nieuw gedrag en nieuwe werkwijzen krijgen een kans. Als er collectieve referentiekaders ontstaan, krijgen collectieve ambities alle ruimte. Deze aanpak vereist wel dat groepen professionals en/of burgers in de gelegenheid worden gesteld samspraak te hebben over zaken of ze werken samen aan opdrachten. We ontlelen aan deze benadering het volgende orderingsprincipe:

Governance-orderingsprincipe:
van persoonlijke referentiekaders *naar* collectieve referentiekaders

Vanzelfsprekend zijn er in Nederland tal van goede voorbeelden over betekenisgestuurd werken en dragen burgers daadwerkelijk bij aan de kwaliteit van samenleven; wethouders en beleidsmakers zijn serieus in gesprek met burgers over tal van zaken. Er wordt steeds meer ruimte geboden om de persoonlijke referentiekaders, met de kennis die daarin verscholen ligt, te benutten om tot collectieve referentiekaders te komen die een groter geheel dienen (een gemeenschap, een doelgroep, een opgave). Tegelijkertijd zien we ook dat er veel op basis van projecten wordt gewerkt en bij gunstig verloop noemen

we het 'goede voorbeelden' of 'goede praktijken'. Het ontwikkelen van reflectieve praktijken biedt een kans om projectresultaten te laten landen in het dagelijkse doen en laten van burgers en professionals. We vragen hierbij extra aandacht voor het consolideren van resultaten in netwerken. Het gaat hier om het creëren van duurzame netwerken waarin mensen op basis van visie en inhoud elkaar nodig hebben en elkaar versterken. De meest gunstige omstandigheid is als mensen positief afhankelijk van elkaar worden, elkaar nodig hebben, iets voor elkaar betekenen.

In de reflectieve praktijk ontwikkelt de professional (en de burger) competentie (leervermogen) waarmee eigen en andermans reflectievermogen wordt aangesproken. Professionals leren reflecteren op goede en minder goede ideeën, en delen hun resultaten. Ze nemen (meer) risico om te vernieuwen zonder zich bedreigd te voelen. De reflectieve praktijk is er immers om successen en missers te delen. We sluiten deze paragraaf af met de volgende bevinding: een reflectieve werkpraktijk stelt teams/groepen in de gelegenheid alle moeilijke vragen die bij hen terecht komen in gezamenlijkheid op te pakken en actiegericht te maken.

Faciliteren van reflectieve praktijken en uitgaan van leerprocessen veronderstelt een bepaalde sturingsstijl. Deze zetten we in de volgende paragraaf uiteen.

10.5 Nieuwe netwerklogica als sturingsstijl

10.5.1 Ontwikkelen betekenisgestuurde beleidsvorming

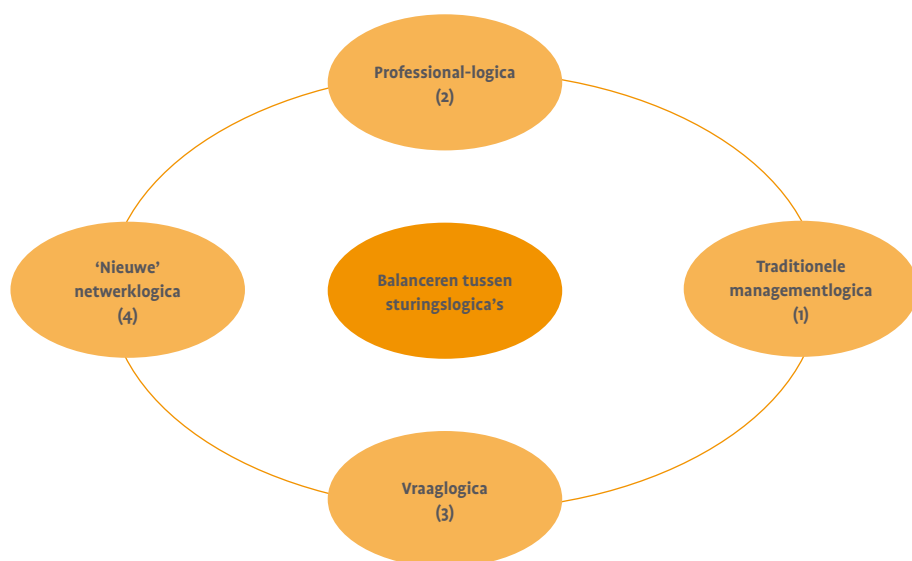
We gaan uit van reflectieve werkpraktijken die de ontwikkeling van effectieve bestuurlijke samenwerkingsrelaties bevorderen. Deze perspectiefbenadering veronderstelt – mede naar aanleiding van tal van transities die worden doorgevoerd – dat de komende jaren tal van initiatieven worden ingebed en geconsolideerd in de (lokale) samenleving. Tegelijkertijd zijn er individuele of groepen burgers die onderweg zijn om als het ware het eigen 'levensproject' te ontwerpen, waarin zij investeren en dit daadwerkelijk uitvoeren. Er zijn tal van voorbeelden te noemen, zoals: Hanneke woont samen met haar man en twee zonen in Spanje. In 2001 kochten ze daar een 250 jaar oud gehucht dat uit vijf gebouwen bestaat, met het plan dit te renoveren en om te toveren in een vakantiepark waar met name mensen met ernstige visuele beperkingen vakantie kunnen vieren. Nieuwe netwerklogica als sturingsstijl is niet alleen iets van en tussen organisaties, maar ook steeds meer van (groepen) burgers. Zij doen op tal van manieren een beroep op gemeenten en instanties om hun levensproject handen en voeten te geven. Veel burgers lopen vast in de regelgeving. Groepen burgers die zich aandienen als actieve ontregelaars krijgen niet altijd de kans en gelegenheid om hun ideeën te delen. Bijvoorbeeld: mensen met een beperking mochten niet op een manege zonder hun begeleiders paardrijden, want ze waren dan niet verzekerd, terwijl groepen vrijwilligers klaarstonden om dat paardrijden te initiëren. Het paardrijden ging niet door.

Of we betekenisgestuurde beleidsvorming en -uitvoering daadwerkelijk als reflectieve praktijk gaan toepassen hangt er vanaf of we in staat zijn niet één bepaalde wijze

van verbindingen te leggen, maar dat de verbindingen op meerdere wijzen worden ingevuld (Hortulanus, 2011). Zo ligt bij bepaalde sociale thema's het initiatief bij de overheid, bijvoorbeeld een stimuleringsregeling aanbieden waarmee gemeenten Welzijn Nieuwe Stijl vlotter oppakken. Bij andere thema's ligt het primaat bij de initiatieven van burgers, zoals het organiseren van eigen buurtzorg (Welzijn Nieuwe Stijl, baken 2: gebaseerd op de eigen kracht van de burger). Blijft onverlet dat samenwerkingsexpertise cruciaal is voor bepaalde situaties, zoals bij multi-probleemgezinnen waar meerdere professionals actief zijn. In andere gevallen komt het vooral aan op de kwaliteit van de kernexpertise van een bepaalde organisatie, bijvoorbeeld intercultureel werken. Naast het creëren van verschillende verbindingen vereist betekenisgestuurde beleidsvorming en -uitvoering een nieuwe sturings- en netwerklogica gericht op het faciliteren van leerprocessen. Hieronder wordt dit toegelicht.

Als voorbeeld nemen we de casus van de gemeente Peel en Maas, waar sturing plaatsvindt vanuit vier logica's. Sturen betekent in deze benadering het balanceren tussen logica's en het betekenisvol verbinden van zaken in netwerken (Wmo-werkplaats Nijmegen, 2011; Hortulanus, 2011). Hieronder brengen we de logica's in beeld. We gaan ervan uit dat het werken vanuit de vier logica's vakkundige sturing vraagt.

Figuur 10 - Balanceren tussen sturingslogica's



We lichten de logica's kort toe:

De *traditionele managementlogica* (1) betreft met name: plannen, sturen, controleren en het aanbrengen van voorspelbaarheid en standaardisatie. Meten en weten zijn hier van belang.

De professional-logica (2) gaat in op vakmatig en naar eigen inzicht handelen. Er is aandacht voor professionele waarden.

Vraaglogica (3) betreft burgers/zorgvragers; dit zijn mondige klanten die de regie hebben over het eigen ondersteuningsarrangement. Er is systematisch aandacht voor economisch denken, langs twee lijnen: 1) Is in de behoeften voorzien en met welk effect op de kwaliteit van leven?; 2) Er wordt aangegeven wat het maatschappelijk rendement is (Osterwalder & Pigneur, 2009). Hierover is transparantie in verantwoording gewenst naar bijvoorbeeld klant/burger, zorg- en welzijnsaanbieders en zorgverzekeraars.

‘Nieuwe’ netwerklogica (4) betreft het faciliteren van leerprocessen binnen netwerken met behulp van ‘actie leren’, waarbij professionals, managers en burgers *fullpartners* in leren zijn (niet je functie is van belang, maar je inbreng). Professionals en klanten worden beiden toegerust.

Of de ‘nieuwe’ netwerklogica (4) een kans krijgt in (be)sturingsland zal afhangen van de bereidheid van bestuurders (en andere professionals) om samen te werken in netwerken met reflectieve praktijken. De aanpak vereist actieve facilitering van leerprocessen binnen netwerken. In de gemeente Peel en Maas zijn ontwikkelwerkplaatsen waar netwerkpactijen complexe casuïstiek bespreken en met burgers/cliënten ondersteuningsarrangementen maken. Teams worden geformeerd rondom de vraag van de persoon en bestaan uit de familieleden, vrijwilligers en professionals die een taak hebben in de ondersteuningsvraag van de persoon. Er zijn geen vaste (wijk)teams. De persoon met zijn vraag bepaalt wie er deel uitmaken van het ‘team’. Dit brengt ons op het volgende ordeningsprincipe:

Governance-ordeningsprincipe:

van voorschrijven van beleid *naar* faciliteren van (leer)processen in netwerken

We zien de netwerklogica het best tot zijn recht komen vanuit een reflectieve sturingsstijl. De stijl kan actief bijdragen aan innovatie, vanwege de ontwerpgerichte en interactieve aanpak (Rotmans, 2006). Het gaat in deze stijl over het initiëren van fundamentele verandering en vernieuwing. Kenmerkend bij de netwerklogica is de ambivalentie die verandering en vernieuwing teweegbrengen bij professionals. De reflectieve sturingsstijl impliceert niet dat er geen besluiten worden genomen. Er wordt toegewerkt naar het nemen van verantwoordelijkheden en het beleggen ervan in de vorm van het toe-eigenen (op zich nemen) van het eigenaarschap. De reflectieve praktijk is bij uitstek geschikt om de weg daar naartoe doelmatig te laten verlopen en op basis van overeenstemming tot vervolgacties te komen. Dit laatste vereist bekwame sturingskracht. In de volgende paragraaf bespreken we het aspect ambivalentie en het nut ervan.

10.5.2 Toelaten van ambivalentie

De reflectieve sturingsstijl richt zich op het bespreekbaar maken van de noodzakelijke samenhangende veranderingen, waarbij de diep ingesleten patronen van handelen en de structuren waarin ze zijn ingebed geëxpliciteerd worden. De samenhangende veranderingen vragen om meerdere invullingen naast elkaar. We noemen dit *meervoudig kijken en handelen* en dit kan ambivalentie teweegbrengen.

Hortulanus (2011) zegt het volgende: 'Het bewust toelaten van ambivalentie kan beter zicht verschaffen op de wijze waarop het initiatief van actoren, verschillende doelen en wijzen van werken met elkaar verweven zijn. Er is dan sprake van het onderzoeken van de twijfel en dat bruikbaar maken voor de handelingspraktijk.'

Hij vraagt hierbij aandacht voor het ontwikkelen en gebruiken van perspectieven, voor aandacht voor het onder ogen zien van het normatieve aspect van een vraagstuk of interventie, en voor het aanspreken van reflectief vermogen. Het is van belang dat we het ordeningsprincipe *VAN voorschrijven van beleid NAAR faciliteren van leerprocessen in netwerken* in het licht zien van een mogelijkheid voor verantwoord bestuurlijk handelen waarmee het samenspel tussen lokale overheid, professionele organisaties en burgers een kans krijgt.

We sluiten deze paragraaf af met het volgende citaat van Tonkens en Verhoeven (2010): 'De overheid wil wanhopig graag een goede relatie met de burgers. Ze wil naar burgers luisteren, beter luisteren zelfs, en wil burgers als klanten beter bedienen, en zich dus dienstbaar opstellen. In de praktijk komt daar vaak nog weinig van terecht, zoals rapporten van de Nationale Ombudsman wel laten zien, maar dat doet aan de intentie weinig af. De overheid wil burgers bedienen, en tegelijkertijd heeft ze burgers ook hard nodig.'

Naar burgers luisteren vereist een attitude van het opzij zetten van het eigen referentiekader, bewust toelaten van ambivalentie en vandaaruit tot een juiste aanpak komen. Bewust toelaten van ambivalentie brengt ons bij het volgende ordeningsprincipe:

Governance-ordeningsprincipe:
van ingesleten patronen *naar* ambivalentie

Het in eerste instantie niet reageren vanuit voorspelbare aanpakken en ingesleten patronen kan betekenen dat vragen van burgers op een andere manier dan gebruikelijk worden beantwoord en dit vereist vervolgens het anders organiseren van dienstverlening. In de volgende paragraaf bespreken we het thema 'anders organiseren'.

10.5.3 Horizontalisering, samen meer begrijpen

In paragraaf 2.1 gingen we in op drie sturingsmodellen. Bij het government-model zagen we dat de overheid haar sturende rol vooral gestalte geeft door middel van wet- en regelgeving. De overheid is dirigent en stelt normen en controleert. Burgers en organisaties dienen zich te houden aan de door de overheid gestelde regels. Kortom: een hiërarchische, verticale wijze van sturing. Bij het NPM-model leidt de aanpak tot een scheiding van beleid en uitvoering. Het marktdenken wordt vertrekpunt van handelen. Bij governance is er steeds meer sprake van bestuur gericht op samenwerking, waarbij andere actoren dan de overheid deelnemen aan de beleidsvorming. De overgang van de klassieke overheidssturing (government) naar vormen van netwerksturing wordt vaak aangeduid als een proces van *government naar governance*. Als governancesturing zich bevindt op het niveau van netwerksturing, vraagsturing en frontlijnsturing, dan is de weg naar horizontalisering kansrijk. Horizontalisering is aan de orde als door gemeenten en partijen ruimte wordt ervaren om het zoeken en vinden van vragen van burgers anders te organiseren en aan te bieden (Rob, 2010). Zo worden ook lokaal gebonden vragen als ‘Gaan we al dan niet een multifunctioneel centrum inrichten voor burgers?’ steeds meer in samenspraak met burgers opgepakt. Overal in het land hebben gemeenten, instellingen en burgers de handen ineengeslagen om de maatschappelijke ondersteuning anders en beter te organiseren: beter beantwoordend aan de vraag, meer gericht op het behalen van resultaten en efficiënter in de aanpak. In paragraaf 2.3, ‘Wat is regie’, stelden we vast dat regie een vorm is van sturing die vaak gebruik maakt van horizontale sturingsinstrumenten. In de praktijk zien we steeds meer dat de rollen van de *coproductieve regisseur* en de *faciliterende regisseur* (figuur 3) in opkomst zijn. Dit type regisseur werkt samen met en ondersteunt burgers en professionals bij het ontwikkelen van het script van het multifunctioneel centrum en treedt pas op als woordvoerder, organisator en coördinator indien dit vanuit anderen niet geboden kan worden.

Er wordt al veel gerealiseerd. Maar om een stap verder te komen met de vernieuwing en het in volle breedte uitvoeren van de Wmo is meer nodig. Om deze vernieuwing een impuls te geven, startte het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het stimuleringsprogramma ‘*Welzijn Nieuwe Stijl, met de acht bakens*’ (Brochure Welzijn Nieuwe Stijl, 2011). Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Werkgeversorganisatie MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (W&MD) zijn er acht bakens geformuleerd. Dit programma wil de ingezette lijn van vernieuwing vasthouden en verder versterken, met als doel de Wmo in volle breedte uit te voeren. De bakens zijn bedoeld om richting te geven aan het denken, het ontwikkelen van dialoogsturing met burgers, het maken van afspraken met betrokkenen en bovenal het bevorderen van professionalisering van allen die werkzaam zijn in het sociale domein.

Acht bakens Wmo Welzijn Nieuwe Stijl

1. Gericht op de vraag achter de vraag
2. Direct er op af
3. Gebaseerd op de eigen kracht van de burger
4. Formeel en informeel in optimale verhouding
5. Doordachte balans van collectief en individueel
6. Integraal werken
7. Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht
8. Gebaseerd op ruimte voor de professional

Vormgeven aan Welzijn Nieuwe Stijl vereist vormen van besturen die aansluiten bij het legitimeren van ons gewenste democratische bestel. Dit idee veronderstelt dat er verbinding gelegd dient te worden tussen de politieke (verticale) realiteit en de maatschappelijke (horizontale) werkelijkheid. Als we dit idee plaatsen in het licht van de gemeentelijke sociale vernieuwing die – samen met partners – wordt geïnitieerd, dienen de verticaal georganiseerde organisaties zich dus te verbinden met de horizontale samenleving. Het gaat om het verbinden en sectoroverkoepelend komen tot ideeën en oplossingen. Instellingen, bedrijven en lokale gemeenschappen komen steeds meer uit de verticale silo's. Dit vereist van bestuurders en leiders visie en doorzettingskracht. In een horizontale ontsluiting ontstaan tal van waardeproposities, zoals: samen meer begrijpen, meer en betere ideeën ophalen, nieuwe betaaltitels ontwerpen en constructieve ontregelaars kans geven. Maar wat is precies het verschil tussen een verticaal bestuur dat *niet* en een verticaal bestuur dat *wel* verbonden is met de horizontale publieke ruimte?

Een verticaal bestuur dat geen contact heeft met de horizontale samenleving is vooral gericht op het realiseren van concrete beleidsdoelen. Voorbeelden: het opzetten van een nieuw zorgstelsel of het verbreden van snelwegen. Het niet verbonden bestuur gaat uit van de illusie dat een maakbare en overzichtelijke samenleving door overheidsinterventies is bij te sturen. Het maakt maatschappelijke problemen kleiner dan ze zijn. Als we deze brede beschouwing over 'verticaal en horizontaal bestuur' terugbrengen naar onze sociale werkpraktijken van alledag, zien we dat veel gemeenten zich inspannen om transities (stelselwijzigingen doorvoeren) en transformaties (uitvoeren van de veranderingen) (Rotmans, 2006) vorm te geven en bij voorkeur met burgers, maar zoals we in deze publicatie aangeven is dat nog lang geen gemeengoed. Dat transitie- en transformatieprocessen niet zo maar tot stand komen lezen we in het citaat uit het adviesrapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). In het citaat wordt ingegaan op het feit dat de verticale gezagsverhoudingen zich tot op heden onvoldoende aangepast hebben aan de 'gehorizontaaliseerde samenleving'.

‘De Raad stelt dat burgers nog steeds vertrouwen hebben in de organen van de representatieve democratie, maar veel minder vertrouwen hebben in de partijen en personen die deze organen bemensen. Het stelsel van de representatieve democratie krijgt de goedkeuring van een grote meerderheid van de Nederlanders, maar de invulling hiervan door politieke partijen en politici krijgt veel kritiek. De Raad stelt op basis hiervan vast dat er een legitimiteitscrisis is, die zich zou laten verklaren door de horizontalisering van de verhoudingen in de samenleving en het gevolg hiervan dat politieke partijen, leiders en politici natuurlijk gezag ontberen. De politiek en het bestuur gaan nog steeds uit van hiërarchische, verticale gezagsverhoudingen en hebben zich onvoldoende aangepast aan de gehorizontaliseerde samenleving. Bovendien heeft de politiek zich deels verplaatst naar semi-publieke uitvoeringsinstanties, zelfstandige bestuursorganen en de Europese Unie. Als gevolg van deze ontwikkelingen past de wijze waarop de politiek functioneert niet meer bij de organisatie van de samenleving. De Raad noemt dit de “andere kloof”. Deze kloof houdt in dat nog maar een klein deel van de burgers aansluiting heeft bij het politieke bestuur. Dit is vanuit principieel democratisch oogpunt onacceptabel, aldus de Raad. De Raad stelt expliciet dat verticaal georganiseerd bestuur onmisbaar is en concludeert dat het belangrijk is dat de instituties die besluiten nemen en toezicht houden dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Laten politiek en overheid dat na, dan kan dat uiteindelijk ook leiden tot een vertrouwenscrisis van het stelsel van de representatieve democratie. De Raad stelt daarom (23 september 2011) dat er nieuwe verbindingen tot stand gebracht moeten worden tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving.

De Raad ziet drie verbindingspunten:

1. De politiek moet weer vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen;
2. Aanzienlijk meer mensen moeten invloed krijgen op beleid en besluitvorming;
3. Burgers moeten meer invloed krijgen bij de keuze van hun politieke leiders.’

De drie punten sluiten aan bij het principe van sturen met betekenis. Bestuurders die wel in contact staan met de horizontale samenleving stellen het maatschappelijke vraagstuk en het zoeken naar een oplossing centraal. De uitkomst van het proces is grotendeels ongewis; vaak zijn alleen de contouren van een oplossing zichtbaar. Belanghebbenden en deskundigen worden uitgenodigd mee te denken. In de horizontale aanpak ontstaat ambivalentie die we in paragraaf 10.5.2 positief hebben gelabeld. Het te doorlopen proces en het eindproduct zijn beide belangrijk. We herkennen het volgende ordeningsprincipe:

Governance-ordeningsprincipe:
van verticaal besturen *naar* horizontaal besturen

Horizontalisering is niet alleen een andere manier van organiseren, maar vereist tegelijkertijd ander gedrag van bestuurders, beleidsmakers en burgers.

10.6 Governance-handelingskader Wmo

In deze afsluitende paragraaf zetten we de drie vragen uit de onderzoeksvraagstelling (zie hoofdstuk 1) om in perspectievragen. We plaatsen deze in een breder perspectief en wel zodanig dat verandering op bestuurlijk en uitvoerend niveau tot stand gebracht kan worden. We reflecteren met behulp van de governance-ordeningen op de vijf perspectievragen en dit vormt het governance-handelingskader Wmo.

Perspectievraag 1

Hoe kunnen de gemeenten vormgeven aan de sturingsrelatie met actoren die de Wmo uitvoeren?

De sociale werkpraktijken van gemeenten en actoren geven transformaties vorm met burgers en professionals. Het governance-ordeningsprincipe *VAN verticaal besturen NAAR horizontaal besturen* kan bijdragen aan het vormgeven van nieuwe sturingsrelaties. Horizontalisering wordt hiermee een manier van organiseren en vereist tegelijkertijd een andere aanpak van bestuurders, beleidsmakers en burgers. Een andere aanpak betekent in dit verband het organiseren van reflectieve praktijken binnen effectieve netwerken, waarin mensen betekenis geven aan hun ideeën, opdrachten en plannen en deze al doende tot realisatie brengen. Een reflectieve praktijk, waarin partijen in dialoog zijn over opgaven en vraagstukken, kan als hefboom dienen voor vernieuwing.

Perspectievraag 2

Waarmee zijn gemeenten en instellingen voldoende geëquipeerd om te werken volgens de nieuwe Wmo-benadering?

Voorop staat dat de nieuwe benadering vraagt om professionals die behoeftegestuurd werken. We merken op dat uitsluitend vraaggestuurd werken nog niets zegt over het maatwerk dat geboden is en of voldaan is aan de behoeften. Voldoende toegerust zijn betekent met name het in staat zijn de vraag te identificeren en te objectiveren. Daarna volgt het arrangeren van de behoeften naar maatwerk. Het governance-ordeningsprincipe *VAN aanbod NAAR maatwerk* is dan ook een leidend principe voor tal van professionals die werken met de uitgangspunten van Wmo Welzijn nieuwe Stijl. Tegelijkertijd vraagt deze aanpak 'ruimte voor de professional' (baken 8, Welzijn Nieuwe Stijl), waarin hij samen met de vrager en zijn direct betrokkenen maatwerk kan leveren en opereert dwars door tal van sociale verbanden heen.

Geëquipeerd zijn betekent voor de gemeenten dat zij naar partijen een duidelijke opvatting en werkwijze uitdragen waarmee partijen zicht hebben op de aard van de sturingsrelatie. We zetten uiteen dat regie daarin twee accenten heeft: regie voeren in de

zin van 'overlaten aan lagere overheden' of, als je een lagere overheid bent, overlaten aan de burger en aan uitvoerende (maatschappelijke) organisaties. In 3.1. stelden we dat participatie een belangrijk onderdeel is van de maatschappelijke doelen én van de bestuurlijke doelen. De Wmo wil dat burgers participeren, niet alleen in de samenleving maar ook in het beleid. Gemeenten en instellingen kunnen zich in reflectieve praktijken waaraan burgers en professionals deelnemen bekwamen om te werken volgens die nieuwe Wmo-benadering.

In Perspectiefvraag 2 ligt besloten dat professionals van gemeenten en instellingen hun handelingsrepertoire ter discussie stellen en 'durven' te werken in ambivalentie ofwel zich bewust zijn dat regievoeren betekent: niet uit je handen laten vallen, maar uit handen geven en vertrouwen hebben in de ander. Zo moeten burgers ook op uitvoeringsniveau keuzes maken, en in veel situaties is het van belang dat we kwetsbare burgers (blijven) ondersteunen bij die gemaakte keuze. Niet invullen, maar aanvullen waar nodig betekent: er ontstaan risico's, er ontstaat twijfelachtigheid (ambivalentie), en hiermee dienen we te leren omgaan. Met het governance-ordeningsprincipe *VAN ingesleten patronen NAAR ambivalentie* wordt bedoeld dat werken in ambivalentie een competentie is in plaats van een tekort.

Perspectiefvraag 3

Hoe burgers bij initiatieven betrekken in de fase van beleidsvoorbereiding, bij de uitvoering en later bij de afronding?

In de casusbeschrijvingen en de onderzoeken waaraan we refereren, lezen we dat actieve participatie van burgers (meedenken, meedoen, meebeslissen, meewerken) nog veel te wensen overlaat. In paragraaf 2.4 lezen we dat in de governance-opvatting de gemeente veelal de rol van regisseur speelt. De gemeente ontwerpt Wmo-beleid en stelt prioriteiten en doeleinden vast. Om een goede analyse van de situatie te kunnen maken, heeft zij de kennis en input van burgers, welzijns- en zorgorganisaties nodig. De gemeente brengt burgers en partijen bij elkaar voor (een) inhoudelijk(e) gesprek(ken), een dialoog, op basis van gelijkwaardigheid.

De welzijns- en zorgorganisaties spelen hier de rol van adviseur. Naast de input van de maatschappelijke organisaties heeft de gemeente vooral de inbreng van burgers nodig; het gaat immers vooral om de vraag en de bijdrage van de burger.

Uitvoering geven aan het governance-ordeningsprincipe *VAN initiëren NAAR consulteren* past in de gewenste aanpak. Het idee is dat burgers goed in staat zijn te adviseren en hun kennis in te brengen.

We worden steeds meer afhankelijk van elkaars ervaringskennis en elkaars inzet.

Op tal van manieren zal een beroep gedaan worden op burgers; zij zijn deelnemer in het complexe transitie- en transformatieproces. Burgers bewust toestaan dat ze deelnemer zijn in plaats van toeschouwer sluit naadloos aan bij het governance-ordeningsprincipe *VAN voorschrijven van beleid NAAR faciliteren van (leer)processen in netwerken*,

waarbij burgers en uitvoerende professionals in co-creatie zaken oppakken. Burgers en partijen kunnen bij actieve participatie terugkijken op een gezamenlijk doorlopen proces van zoeken en vinden, en doorgaans ontstaan er gedragen uitkomsten.

Perspectiefvraag 4

Welke aanpakken passen bij frontlijnsturing?

In hoofdstuk 1 lezen we dat frontlijnsturing veronderstelt dat burgers en professionals samen verantwoordelijk zijn en de overheid de rol heeft van onderhandelaar. Met onderhandelen bedoelen we: ‘het beste bovenhalen’, en dit kan plaatsvinden binnen het governance-principe *VAN initiëren NAAR consulteren*, ofwel met burgers in overleg gaan en hen raadplegen. In 3.1 geven we aan dat het bij de maatschappelijke doelen van de Wmo gaat om het vergroten van de participatie, het stimuleren van actief burgerschap en het versterken van de sociale samenhang. Ook in de bestuurlijke doelen is het sterker betrekken van de burger bij de beleidsvorming en uitvoering een belangrijk punt.

Hoewel het een voor de hand liggende aanpak lijkt, gaat het in de werkp praktijk van bestuurders, uitvoerenden en burgers om een ware gedragsverandering die op basis van betekenisgeving ontwikkeld kan worden. Frontlijnsturing krijgt geen kans als we deze vorm van sturing zien als een implementatietraject. Frontlijnsturing is kansrijk als we blijven uitgaan van co-creatie en samenwerken op basis van ‘elkaar invloed gunnen’, waarbij het proces en het eindresultaat even belangrijk zijn. Dit is dus meer dan mensen ‘betrekken bij’. We merken op dat het van belang is om met burgers af te wegen welke participatietechniek passend is. De dialoog kan hierbij als hefboom dienen om anders denken en doen uit te lokken. Er zal bestuurlijke moed nodig zijn om dit sturingstype te hanteren. Het vraagt een dialogische werkcultuur en (gedeelde en soms gezamenlijke) verantwoordelijkheid die gedragen wordt door partijen en burgers, en bovenal dat er transparantie is over zaken.

Afsluitende perspectiefvraag 5

Hoe ondersteunen de ordeningsprincipes een goede governance-strategie? (geredeneerd vanuit de Wmo-doelstellingen)?

In de voorgaande perspectiefvragen zien we tal van mogelijkheden om te werken aan een nieuwe sturingsstijl. Werken vanuit de ordeningsprincipes betekent werken aan verandering en vernieuwing en voorkomt dat opgaven, vraagstukken of thematieken worden geproblematiseerd. De genoemde ordeningsprincipes geven blijk van maatschappelijk gericht initiëren met partijen en burgers en het gaat minder om het technocratisch handelen. Zo ook zijn Wmo-governancestrategieën geen hiërarchische en gesloten aanpakken, maar deze aanpakken zijn participatief en interactief. Participatief wil ook zeggen dat gemeenten en organisaties hun professionals betrekken bij beleidsvoornemens en de wijze van uitvoering ervan (strategie-van-onderop). Ontwerpen en ontwikkelen gaan hand in hand en dit proces komt tot stand vanuit betekenisgeving. Hierbij

past het governance-orderingsprincipe *VAN probleemgestuurd werken NAAR betekenisgestuurd werken*, waarbij de waarden en mogelijkheden eerst met burgers en partijen worden verkend en onderkend; pas daarna worden oplossingsrichtingen aangedragen. Alle genoemde ordeningsprincipes liggen hierin besloten.

10.7 Tot slot

Het schrijven van dit boek was een reis waarin verschillende onderzoeksresultaten op het gebied van government en governance elkaar ontmoetten. We zetten sturingsstijlen uiteen die elkaar soms tegenspreken, maar doorgaans aanvullen en hopelijk aanzetten tot anders denken en doen. Vaak gaat het bij de zogenoemde vernieuwing om een andere uitwerking, een verfijning van methoden en werkwijzen, maar we zullen vooral ook ons voordeel kunnen doen met aanpakken die we eerder niet gebruikten. Feitelijk spreken we dan van vernieuwen (iets doen wat er eerder niet was).

Dat het sociaal werk zich volop kan ontwikkelen, blijkt uit de ordeningsprincipes die het lerend vermogen aanspreken van burgers en professionals, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau. Van bestuurders wordt gevraagd hun betrokkenheidsvisie uit te dragen en die voortdurend bij te stellen op basis van signalen uit de praktijk of uit de wetenschap (WRR, 2012). Ze sturen niet alleen de horizontale dimensie van de netwerkstructuur aan, maar geven ook inhoud aan de verticale dimensie. Ze behouden de overkoepelende verantwoordelijkheid om een evenwichtige afweging van belangen te waarborgen, conflicten op een democratische wijze te beslechten en vernieuwing in vertrouwen kans te geven.

Geraadpleegde literatuur

1 Onderzoek naar sturing onder de Wmo

- De onderzoeksrapporten van de vier Wmo werkplaatsen:
 - Braun, B.M., & Holsbrink, G.A. *De bestuurlijke kant van netwerksamenwerkingen*. Manuscript in voorbereiding.
 - Langenbarg, E. en Scheijmans I. (2011). *Verkenning van de governance-aanpak in de hedendaagse Wmo-praktijk van de gemeenten Amersfoort, Utrecht en Veenendaal*, Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.
 - Berendsen, B. (2012). *Governance, al gemeen(te)goed? Een verkennend onderzoek naar de Wmo-praktijk van gemeenten en aanbieders*. Nijmegen: Wmo-werkplaats Nijmegen.
 - Wester, F. (2012). *Sturing in de Wmo-praktijk. Een verkennend onderzoek naar de sturing door gemeenten*. Groningen: Wmo-werkplaats Groningen/Drenthe.

2 Modellen van bestuur en de Wmo

- Coenen, F., Peppel van de, R. en Woltjer, J. (2001). *De evolutie van de inspraak in de Nederlandse planning*. Beleidswetenschap, 15 (4). pp. 313-332. ISSN 0921-1934. Enschede.
- Kasse, O. en Caspers, E., (2011). *De hand van de regisseur. Meer dan op het toneel en achter de coulissen? Een onderzoek naar hoe regie kan werken voor de gemeente Schouwen-Duiveland*. Rotterdam.
- Klijn, E.H. (2008). *'It's the management, stupid'. Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Kwekkeboom, R. en Jager-Vreugdenhil, M. (2009). De Wet maatschappelijke ondersteuning - reikwijdte, inhoud en betekenis; in R. Kwekkeboom en M. Jager-Vreugdenhil, *De praktijk van de Wmo. Onderzoeksresultaten lectoraten social work*, Amsterdam: SWP.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Biza, 2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag.
- Nederland, T., Huygen, A., Boutelier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners en Pröpper.
- Rijnkels, H., Jansen, A., Robbe, T., Alkemade van, J., Grinsven van, S. (2010). *Sturing van welzijn. Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren*. Utrecht: MOVISIE.
- Schnabel, P. (2002), 'Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijks-overheid in de samenleving'. In: *Haagse tegenstrijdigheden, vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland*. Amsterdam.

- Span, K., Luikx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde* 2009-1, p. 92 – 100. Tilburg.
- Klerk de, M., Gilsing, R., Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.

Internet

- Voor informatie over WILL, TRILL en BCF, zie: www.servicepuntwelzijnsinformatie.nl en www.canonsociaalwerk.eu. Zoeken op: 1968. Meten is weten.

3 Sturing volgens de Wmo

- Klerk de, M., Gilsing, R., Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Programmabureau Welzijn Nieuwe Stijl (2012). *Rapportage, evaluatie en verantwoording van het Programma Welzijn Nieuwe Stijl*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Transitiebureau Begeleiding in de Wmo (februari 2012), *Decentralisatie betekent transitie & transformatie*. Den Haag.
- Transitiebureau Begeleiding in de Wmo (maart 2012). *Opdrachtgeverschap en ondernemerschap. Handreiking in het kader van de overheveling extramurale begeleiding*. Den Haag.

Internet

- Informatie over de Wmo en invoeringsprogramma's: www.invoeringwmo.nl.

5 Activerend Huisbezoek (Groningen)

- Bos, A. van den (2012). *Activerend Huisbezoek bij mensen met een psychische en of verstandelijke beperking. Evaluatie pilot*. Groningen: Wmo-werkplaats Groningen/Drenthe.
- Gemeente Groningen (2009). *Beleidsnotitie Wmo in Vitale buurten*. Groningen.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Welzijn Nieuwwe Stijl*. Den Haag.
- Verschuren, P. (2011). *Wat kun je in de wijk doen? Activerend huisbezoek door vrijwilligers, een project van de Wmo-werkplaats Groningen/Drenthe*. MJD, Groningen.

6 Het Sleutelteam (Hengelo)

- Bratti-Van der Werf, M., Fröberg, A., Braun, M., Dieren, S. van, Jacobs-Ooink, M., Jaspers, R., & Holsbrink-Engels, G.A. (2011). *Praktijk 4 Duurzaam Samenwerken, onderzoeksrapportage Wmo-werkplaats Twente*. Enschede: Saxion, Kenniscentrum Gezondheid, Welzijn en Technologie.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Gemeente Hengelo (2006). *Mee kunnen doen in Hengelo*. Hoofdnota.
- Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M. van, & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Bilthoven: RIVM.
- Span, K., Luikx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). 'De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur'. *Bestuurskunde* 2009-1, p. 92 – 100. Tilburg.
- Aa, A. van der & Minkman, M. (2007). *Tools voor ketenzorg. Naar actie en reactie*. Verkregen in juli 2012 via <http://www.ketensnetwerken.nl/resources/uploads/files/documenten/Toolsvoorketenzorg.pdf>.
- Van Hulst, M., Wijdeven, T. van de, Karsten, N., & Hendriks, F. (2010). 'Participatie bevordering in krachtwijken'. *Bestuurskunde*, 1, p. 60-70.
- Walters, M. (2006). *Een wijk voor iedereen. Visie op woonzorgzones in Hengelo*. Hengelo: Zinia.

7 Sociaal Makelaarschap (Utrecht)

- Gemeente Utrecht (sept. 2011). *Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn*.

8 Netwerk Welzijn Versterkt (gemeente Peel en Maas)

- Biene, M. van, et al (2008). *De standaardvraag voorbij. Narratief onderzoek naar vraagpatronen*. Arnhem/Nijmegen: HAN Marketing.
- Biene, M. van, Joore, J. (2009). *Welzijn Versterkt. Een onderzoek naar vraagpatronen van mensen met een verstandelijke beperking die wonen en werken in Helden en Panningen*. Nijmegen: HAN, Wmo-werkplaats Nijmegen.
- Delden, J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.
- 'Leven in het Dorp'. *Samen innovatief grenzen verleggen*. Beleidsnota Leven in het Dorp WWZ 2008 – 2012. Wonen, welzijn en zorg in de Gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel. 4 november 2008.
- 'Netwerk Welzijn Versterkt', Visie, uitvoeringsprogramma en beleidsadvies. Gemeente Peel en Maas, augustus 2009.

Internet

- Internet, 14 mei 2013. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2010/default.htm>

- Internet, 2 sept. 2012. <http://www.nautus.nl/klanten/35/gemeente-peel-en-maas>
Zie www.peelenmaas.nl. Welzijn. Internet, september 2012.
- www.jochumdeuten.nl. Jochum Deuten, 2008.
- www.wmowerkplaatsnijmegen.nl

9 Sturing in de Wmo-werkplaatsen: bevindingen uit de verschillende onderzoeken

- Post-Dijkstra, G.J., Blank, J. (2009). *De dienende gemeente. Door ons, voor ons*. Utrecht: Berenschot, Utrecht; Amsterdam: Reed Business bv.

10 Sturen met betekenis

- Balkenende, J.P. (2011). *Over governance en maatschappelijke verantwoordelijkheid: hoe verder?* Oratie uitgesproken bij de openbare aanvaarding van de leerstoel 'Governance, Institutions and Internationalisation'. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Biene, M.A.W. van (2005). *Wederkerig leren. Onderzoek naar georganiseerde leerondersteuning voor mensen met een verstandelijke beperking én professionals*. Delft: Eburon.
- Bolhuis, S., Simons, P.R.J. (1999). *Leren en werken*. Deventer: Kluwer.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: H. Holt and Company.
- Donk van de, W.B.J. (2001). *De Gedragen Gemeenschap. Over maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Oratie Universiteit van Tilburg, Den Haag.
- Donk, W.B.J. van de (2009). *Knooppunten van vertrouwen. Over netwerken, gemeenschapswerking en menseneconomie*. Amsterdam: VU Amsterdam.
- Habermas, J. (1983). *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hajer, M. A., Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helden, J. van, Dekker, J., Dorst, P.C. van, Govers-Vreeburg, E.J.E. (2009). *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Rapportnummer 2009/180. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). *Spraakverwarring over participatie. Government Policy (WRR). Journal of Social Intervention: Theory and Practice – 2011 – Volume 20, Issue 1*, pp. 76–99.
- Kohlberg, L. (1982). *The philosophy of moral development*. San Francisco: Harper & Row.
- Leyenaar, M. (2009). *De Burger Aan Zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Faculteit der Managementwetenschappen. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Nederland, T., Huygen A., Boutelier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Osterwalder, A., Pigneur, Y. (2009). *Business model Generatie. Een handboek voor Visionairs, game Changers en Uitdaggers*. NL Editie. Kluwer, Deventer.
- Pierre, J. , B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics, and the State*. Basingstoke (etc.): Macmillan
- Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2010). *Vertrouwen Op Democratie*.
- Rijnkels, H., Man de, S. (2010). *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Project De Kanteling VNG. Den Haag: Excelsior.
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum.
- Stam, M., Jansen, D., Jong de, C., Räkens, M. (2012). *Outreachend besturen in tijden van transitie*. Wmo werkplaats Amsterdam. Utrecht: MOVISIE.
- Tonkens, E., Verhoeven, I. (2010). In Verhoeven I. en Ham, M. *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- *Vertrouwen in burgers*. WRR. Publicatie. 22-05-2012. *Vertrouwen in burgers*. WRR rapport nr. 88. www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/vertrouwen-in-burgers/
- *Vertrouwen op democratie*. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010 www.rob-fv.nl/rob/publicaties_rob
- VWS, *Welzijn Nieuwe Stijl* (2011). Uitgave van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in samenwerking met MOgroep+, VNG. Den Haag.

Internet

- www.rijksoverheid.nl
- www.partnersenpropper.nl
- www.actieprogrammalokaalbestuur.nl
- www.nationaleombudsman.nl
- www.businessmodelgeneration.com/canvas
- www.effectenarena.nl
- www.wmowerkplaatsnijmegen.nl Joore, J., Biene van, M. (2012). Frontlijnsturing. Burgers, bestuurders en professionals als coproducenten wonen, welzijn en zorg.
- Inleiding/presentatie landelijk WMO-congres, 30 mei 2012. http://www.youtube.com/watch?v=SN5_6Rz-sTk 'Samen leven in het Dorp'.

Over de auteurs

Drs. Ferry Wester is socioloog en is als adviseur verbonden aan de Hanzehogeschool bij het Lectoraat Rehabilitatie. Hij is projectcoördinator van de Wmo-werkplaats. Daarvoor was hij senior adviseur bij STAMM, Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling en adviesbureau in de sociale sector.

Mailadres: f.wester@pl.hanze.nl

Dr. Martha van Biene is socioloog en lector van het Lectoraat Lokale Dienstverlening vanuit Klantperspectief bij het Kenniscentrum HAN SOCIAAL, de Hogeschool Arnhem en Nijmegen. Zij is programmaleider van Wmo-werkplaats Nijmegen en programmaleider Centre of Expertise Kleine Kernen.

Mailadres: martha.vanbiene@han.nl

Dr. Margriet Braun is sociaal psycholoog en onderzoeker/hoofddocent bij Saxion Hogeschool in Enschede. Zij is als onderzoeker verbonden aan het lectoraat Community Care & Youth en de Wmo-werkplaats Twente.

Mailadres: b.m.braun@saxion.nl

Drs. Inge Scheijmans is andragoloog en onderzoeker/hogeschooldocent bij de Hogeschool Utrecht. Zij is als onderzoeker verbonden aan het Kenniscentrum Sociale Innovatie en de Wmo-werkplaats Utrecht.

Mailadres: inge.scheijmans@hu.nl

De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ligt bij de gemeente. Deze heeft veel vrijheid om het beleid naar eigen inzicht in te richten. Wél moet de gemeente uitvoering geven aan de doeleinden van de wet, zoals die door de rijksoverheid zijn vastgesteld: de maatschappelijke doelen die zijn gericht op meer zelfredzaamheid en participatie van (kwetsbare) burgers en de bestuurlijke doelen, die onder andere zijn gericht op een betere afstemming en samenhang in de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid. Daarbij nodigt de Wmo gemeenten nadrukkelijk uit burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het beleid te betrekken. Dit vergt van gemeenten een vorm van sturing die burgers en instellingen actief betreft bij de beleidsvorming en de beleidsuitvoering.

Vier Wmo-werkplaatsen – Groningen-Drenthe, Nijmegen, Twente en Utrecht – hebben in de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten projecten op het terrein van de Wmo aansturen. Daarbij ging het om zaken als de manier waarop gemeenten sturen (van bovenaf of meer ruimte voor burgers en instellingen), samenhang en samenwerking en natuurlijk de vraag of het lukt om te sturen volgens de filosofie van de Wmo.

Dit boek is een neerslag van de vier onderzoeken van de genoemde werkplaatsen.

